

UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

# نشرة المخدرات

المجلد الحادي والستون، ٢٠١٧

**التنمية البديلة:  
ممارسات وأفكار**



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة،  
فيينا

# نشرة المخدرات<sup>٣</sup>

المجلد الحادي والستون، ٢٠١٧

التنمية البديلة:  
ممارسات وأفكار



الأمم المتحدة  
فيينا، ٢٠١٨

منشورات الأمم المتحدة  
eISBN 978-92-1-363304-5  
ISSN 0256-9000

United Nations Office on Drugs and Crime  
Vienna International Centre  
P.O. Box 500  
1400 Vienna, Austria  
Telephone: (+43-1) 26060-0  
Fax: (+43-1) 26060-5866

يمكن الحصول على نشرة المخدرات من شبكة الويب العالمية على العنوان التالي:  
<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/index.html>

أصبح مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة يُسمّى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة منذ ١ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٢. ويشمل المكتب المعني بالمخدرات والجريمة برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات. الآراء المعرب عنها في المقالات الموقّعة هي آراء كتّابها ولا تعبّر بالضرورة عن وجهات نظر الأمانة العامة للأمم المتحدة.

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

هذا المنشور من إنتاج: قسم اللغة الإنكليزية والمنشورات والمكتبة، مكتب الأمم المتحدة في فيينا

## تصدير

نشرة المخدّرات مجلة تصدرها الأمم المتحدة منذ عام ١٩٤٩. وتُطبع النشرة بلغات الأمم المتحدة الرسمية الست: العربية والصينية والإنكليزية والفرنسية والروسية والإسبانية.

وتقدّم النشرة معلومات يمكن أن تفيد المجتمع الدولي عن التطورات الحاصلة في مراقبة المخدّرات على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والدولي.

ويركّز هذا العدد من النشرة (المجلد الحادي والستون، ٢٠١٧) على التنمية البديلة، ومحزّره الزائر جوريت كامينغا، زميل أقدم في معهد كلينغندال الهولندي للعلاقات الدولية ومستشار السياسة الاستراتيجية لأفغانستان لدى منظمة أوكسفام نوفيبي. وهو يتضمن خمس مقالات تقدم نظرات متعمقة وخبرات هامة بشأن الوضع الراهن والاتجاهات المستقبلية لاستراتيجية مكافحة المخدّرات القائمة على التنمية.

## السياسة التحريرية والمبادئ التوجيهية للنشر

يدعو المحرّر الأفراد والمنظمات إلى المساهمة في نشرة المخذّرات بمقالات تتناول السياسات والنهوج والتدابير والتطورات (النظرية و/أو العملية) المتعلقة بمختلف جوانب الجهد المبذول لمراقبة المخذّرات. وتُفضّل على الخصوص المقالات التي تقدّم نتائج البحوث والدراسات والخبرات العملية التي يمكن أن توفرّ معلومات مفيدة لمقرّري السياسات والاختصاصيين الممارسين والخبراء، فضلاً عن عامة الناس.

وينبغي أن تكون كل مخطوطة تقدّم للنشر في النشرة مادة أصلية وعلمية لم يسبق نشرها في مكان آخر وليست مقدّمة في الوقت ذاته للنشر في مكان آخر. وينبغي أن تكون المقالة على مستوى مهني رفيع نسبياً لكي تفي بمتطلبات منشورات الأمم المتحدة التقنية. ويرجى من المساهمين أن يراعوا حسن التقدير في محتوى مقالاتهم فينأون عن إصدار أيّ حكم انتقادي بشأن أيّ وضع وطني أو إقليمي معيّن.

ويفضّل أن ترسل المخطوطات بالشكل الحاسوبي "وورد" (Word doc). وينبغي أن تتكوّن كل مخطوطة تقدّم من نسخة أصلية ورقية ونسخة إلكترونية بإحدى لغات الأمم المتحدة الرسمية الست—العربية أو الصينية أو الإنكليزية أو الفرنسية أو الروسية أو الإسبانية. وينبغي استخدام برامجية "إكسيل" فيما يخص الرسوم البيانية والجداول. وينبغي أن تُشفّع المخطوطة بخلاصة لها من ٢٠٠ كلمة تقريباً، ومجموعة كاملة من المراجع المرقّمة حسب ترتيب ظهورها في النص وقائمة بالكلمات الرئيسية. وينبغي ألا يتجاوز طول المخطوطة ٦٠٠٠ كلمة. وينبغي أن تكون الجداول ظاهرة الدلالة في ذاتها وأن تشكّل استكمالاً للمعلومات الواردة في النص، لا تكراراً لها.

وينبغي أن تُوجّه المخطوطات، مشفوعة بنبذة عن السيرة الذاتية لكاتبها، إلى محرر نشرة المخذّرات، إما عن طريق البريد (Research and Trend Analysis Branch, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria)، أو بالبريد الإلكتروني (research@unodc.org). كما ينبغي أن ترفق المقالة برسالة إحالة يُعيّن فيها أحد الكُتاب بوصفه الطرف المرسل، وتتضمّن عنوانه الكامل وهاتته وعنوان بريده الإلكتروني. وتعاد المخطوطات غير المنشورة إلى الكُتاب، ولكن الأمم المتحدة لا تتحمّل مسؤولية ضياعها.

والآراء المُعرب عنها في المقالات الموقّعة الصادرة في النشرة هي آراء كُتابها ولا تعبّر بالضرورة عن وجهات نظر الأمانة العامة للأمم المتحدة. ولا تتطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا طريقة عرض المواد التي يتضمنها، على الإعراب عن أيّ رأي كان من جانب الأمانة العامة بشأن المركز القانوني لأيّ بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو للسلطات القائمة فيها، أو بشأن تعيين أيّ حدود أو تخوم.

والمواد المنشورة في النشرة هي ملك الأمم المتحدة، وهي مشمولة بحماية حقوق التأليف والنشر وفقاً لأحكام البروتوكول ٢ المرفق بالاتفاقية العالمية لحقوق التأليف والنشر والمتعلق بتطبيق تلك الاتفاقية على المؤلفات الصادرة عن منظمات دولية معيَّنة.

## الاستنساخ والشراء والاشتراك

جميع أعداد النشرة (من المجلد الأول، العدد ١ (١٩٤٩) إلى العدد الحالي) متاحة على الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة:  
<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/index.html>  
ويمكن الحصول أيضاً على الأعداد الخاصة التالية من النشرة المتاحة في شكل منشورات للأمم المتحدة:

١٩٩٣

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

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

١٩٩٤

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

١٩٩٥

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

١٩٩٦

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

١٩٩٧ و١٩٩٨

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

١٩٩٩

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

٢٠٠٠

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

٢٠٠١

السياسة العامة الديناميكية بشأن العقاقير: فهم وبائيات العقاقير ومراقبتها (المجلد الثالث والخمسون، العددان ١ و٢)

٢٠٠٢

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

٢٠٠٣

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

٢٠٠٤

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

٢٠٠٥

العلوم ومكافحة المخدّرات: دور المختبرات والخبرات العلمية (المجلد السابع والخمسون، العددان ١ و٢)

٢٠٠٦

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

٢٠٠٧

قرن من المراقبة الدولية للمخدّرات (المجلد التاسع والخمسون، العددان ١ و٢)

٢٠٠٨

مسائل القياس في تحليل السياسة المتعلقة بالمخدّرات (المجلد الستون، العددان ١ و٢)

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

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

The Chief

Sales and Marketing Office in New York

United Nations Publications

United Nations Headquarters

New York NY 10017

United States of America



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

The Chief

Sales and Marketing Office in Geneva

United Nations Publications

United Nations Office at Geneva

Palais des Nations

CH-1211 Geneva 10

Switzerland



## المحتويات

iii	تصدير .....
	افتتاحية التحرير: الطريق إلى الأمام في التنمية البديلة
1	أ. مي وج. كامينغا .....
	نص السيناريو نفسه، المسرحية مختلفة: التبعات السياسية للخلافات المفاهيمية حول التنمية البديلة
15	د. آيمي .....
	المسؤولية المشتركة في مجال التنمية البديلة: تحد أخلاقي
49	ك. زورو-سانشيز وج. كامينغا .....
	الرابط بين الأراضي والمخدرات: كيف ترتبط زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة بالحصول على الأراضي
75	ك. غريملمان وخ. إسبينوزا وج. أرنولد ون. أرنينغ .....
	بناء القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون من خلال تعزيز تصميم تدخلات التنمية البديلة: أدلة من أفغانستان
105	خ. غارسييا-يي .....
	التنمية المتكاملة مع وجود الكوكا في دولة بوليفيا المتعددة القوميات: تحويل التركيز من القضاء على الفقر إلى تخفيف وطأته
131	ت. غريساقي ول. فاردينغ وك ليديبور .....



## افتتاحية التحرير: الطريق إلى الأمام في التنمية البديلة

أنجيلا مي

رئيسة فرع الأبحاث وتحليل الاتجاهات، مكتب الأمم المتحدة المعني  
بالمخدرات والجريمة

جوريت كامينغا

زميل أقدم، معهد كلنفندال الهولندي للعلاقات الدولية ومستشار  
السياسات الاستراتيجية لأفغانستان لدى منظمة أوكسفام نوبف

### مقدّمة

يسرُّنا أن تقدّم لهذا العدد الخاص من نشرة المخدّرات، المخصص للموضوع المحوري التنمية البديلة. ويتضمن هذا العدد، إضافة إلى هذه المقدّمة، خمس مقالات أكاديمية تقدم نظرات متعمقة وخبرات هامة بشأن الوضع الراهن والاتجاهات المستقبلية لهذه الاستراتيجية القائمة على التنمية. واختيرت المقالات بعد دعوة مفتوحة لتقديمها أُعلنت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. ويقدم بعض المقالات منظوراً برنامجياً، حيث تُستخلص الدروس المستفادة وأفضل الممارسات المنبّعة من المشاريع والبرامج المنفّذة في مختلف البلدان والسياقات، بينما تقدم مقالات أخرى منظوراً تحليلياً، حيث تدرس بعض المبادئ والأسس المفاهيمية للتنمية البديلة.

وهذا العدد الخاص هو جزء من عملية أوسع نطاقاً يضطلع بها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة لتطوير مجال مواضيعي للبحوث المتعلقة بالتنمية البديلة. وقد ضمّن المكتب منشوره المعنون "تقرير المخدّرات العالمي ٢٠١٥" فصلاً مواضيعياً عن التنمية البديلة،<sup>(١)</sup> كان الهدف منه استعراض الأدلة العلمية المتراكمة من خلال تنفيذ المشاريع والبرامج في البلدان التي لديها قدر كبير من زراعة المخدّرات غير المشروعة، وتحليل تطبيق نهج التنمية البديلة في سياقات مختلفة. وأظهر تقرير المخدّرات العالمي ٢٠١٥ أن التنمية البديلة في حالة تغيّر مستمر، وهي الآن أكثر بكثير مما تسميه مقالة أيمي في هذا العدد المشاريع القائمة على "مخططات أحادية السبب لتحليل السياق" و"أساس المقياس الواحد المناسب للجميع".

<sup>(١)</sup> تقرير المخدّرات العالمي ٢٠١٥ (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة، فيينا، ٢٠١٥)، الفصل الثاني.

وقد وثق تقرير المخدّرات العالمي ٢٠١٥ كيف تطورت تدخلات التنمية البديلة على مر السنين، ووصلت إلى نهج متعدد الأبعاد يتجاوز التركيز فقط على الحد من زراعة المخدّرات غير المشروعة، مع التسليم بأن التمويل الكافي والدعم السياسي يجلبان التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الطويلة الأمد اللازمة لمساندة تخفيض الدخل من المحاصيل غير المشروعة. ويعود نجاح التنمية البديلة بقدر متزايد إلى تجريب الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى نهجاً جديدة غالباً ما تكون أكثر تطوراً.

والقصد من هذا العدد الخاص من نشرة المخدّرات التوسّع في ذلك الفصل المواضيعي من تقرير المخدّرات العالمي ٢٠١٥ بتقديم مزيد من التفصيل في إظهار تطور النقاش الجاري حول التنمية البديلة والطرائق الجديدة التي تنفذ بها من الناحية العملية.

### جهود مستديمة لتبادل أفضل الممارسات المتبّعة والدروس المستفادة

بذلت جهود مستديمة على الصعيدين الوطني والدولي، وبخاصة في السنوات الأخيرة، لتقييم البرامج وتبادل أفضل الممارسات المتبّعة والدروس المستفادة خلال حلقات العمل واجتماعات أفرقة الخبراء الدولية<sup>(٤)</sup> وفي عام ٢٠٠٢، قدم المؤتمر الدولي المعني بدور التنمية البديلة في مراقبة المخدّرات وتقوية التعاون من أجل التنمية، الذي عقد في فيلدافينغ بألمانيا، زخماً هاماً لهذه العملية. ومنذ عهد قريب، وفّرت المؤتمرات الدولية المعنية بالتنمية البديلة، التي عُقدت في عامي ٢٠١٢ و٢٠١٥، منصة تقنية عملية مُخصّصة لمناقشة سيناريوهات مختلفة وتسوية بعض التحديات المفاهيمية التي تعالج في هذا العدد. ومنذ عهد أقرب، أسفرت المناقشات التي جرت في الدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن مشكلة المخدّرات العالمية في عام ٢٠١٦ عن توصيات عملية بشأن التنمية البديلة<sup>(٥)</sup> ويوجز الجدول أدناه أهم الأحداث المتصلة بالتنمية البديلة منذ عام ٢٠٠٢.

<sup>(٤)</sup> انظر مكتب المخدّرات والجريمة، تقرير المخدّرات العالمي ٢٠١٥، مؤشرات التنمية البديلة، متاح في الموقع الشبكي: [www.unodc.org/wdr2015](http://www.unodc.org/wdr2015).

<sup>(٥)</sup> الوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية الثلاثين للجمعية العامة، المعنونة "التزامنا المشترك بالتصدي لمشكلة المخدّرات العالمية ومواجهتها على نحو فعال" (مرفق قرار الجمعية العامة دا-١/٣٠).

أحداث دولية مختارة ذات صلة بالتنمية البديلة منذ عام ٢٠٠٢		
التاريخ	المكان	الحدث
١٢-٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢	فيلدافينغ، ألمانيا	المؤتمر الدولي بشأن دور التنمية البديلة في مراقبة المخدّرات والتعاون من أجل التنمية
٢٩ أيار/مايو-١ حزيران/ يونيه ٢٠٠٦	برلين	حلقة عمل دولية بشأن التنمية في بيئة المخدّرات: ما وراء التنمية البديلة؟
٢-٤ تموز/يوليه ٢٠٠٨	فيينا	اجتماع فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالتعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدّرات غير المشروعة وعلى التنمية البديلة
١٧-١٥ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨	شيانغ ماي، تايلند	حلقة دراسية إقليمية حول الشراكة العالمية بشأن التنمية البديلة: - استدامة الحد من الأفيون في جنوب شرق آسيا: تبادل الخبرات بشأن التنمية البديلة وما بعدها
١٢-٦ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١	تشيانغ راي وتشيانغ ماي، تايلند	حلقة دراسية دولية بشأن التنمية البديلة المستدامة
١٦-١٤ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢	ليما	مؤتمر دولي رفيع المستوى بشأن التنمية البديلة
١٩-١٨ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٢	بانكوك	حوار السياسات غير الرسمي الرابع المشترك بين وزارة الخارجية الألمانية الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية والمعهد عبر الوطني لجنوب شرق آسيا بشأن المخدّرات ومستقبل التنمية البديلة في جنوب شرق آسيا
١٢-١١ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٣	برلين	اجتماع خبراء مشترك بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة ووزارة الخارجية الألمانية الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية حول التواصل مع أصحاب المصلحة الجدد في مجال التنمية البديلة
٢٥ آذار/مارس ٢٠١٤	موسكو	اجتماع الخبراء الثاني بشأن التنمية البديلة للمناطق المنتجة للمخدّرات في إطار رئاسة الاتحاد الروسي لمجموعة الثمانية
٢١-١٩ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٧	نيويورك	مؤتمر مشترك بين وزارة الخارجية الألمانية الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية ومؤسسات المجتمع المفتوح حول استكشاف الرابط بين الأرض والمخدّرات
١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤	برلين	الاجتماع التشاوري لفريق الخبراء بشأن الفصل عن التنمية البديلة من تقرير المخدّرات العالمي
٢٠-١٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٤	برلين	اجتماع فريق الخبراء المشترك بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة ووزارة الخارجية الألمانية الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية والوكالة الألمانية للتعاون الدولي بشأن التنمية البديلة في إطار الأعمال التحضيرية للدورة الاستثنائية للجمعية العامة في عام ٢٠١٦، ومناقشة ما بعد الأهداف الإنمائية للألفية
٢٤-١٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٥	بانكوك	المؤتمر الدولي الرفيع المستوى الثاني بشأن التنمية البديلة

٢٥-٢٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٥	بانكوك	اجتماع فريق الخبراء المشترك بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة، ووزارة الخارجية الألمانية الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية، والوكالة الألمانية للتعاون الدولي، ومؤسسة ماي فاه لوانغ بشأن أخذ التنمية على محمل الجد: التنمية البديلة في إطار الدورة الاستثنائية للجمعية العامة لعام ٢٠١٦
٢٥ حزيران/يونيه ٢٠١٥	برلين	اجتماع خبراء فريق روما/ليون بشأن التنمية البديلة في إطار العلاقة بين الأمن والتنمية
٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٦	نيويورك	حلقة نقاش رفيعة المستوى بشأن التنمية البديلة وأهداف التنمية المستدامة
٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٦	نيويورك	التنمية البديلة: النهج الجديدة والعناصر الرئيسية لما بعد الدورة الاستثنائية لإطار الجمعية العامة
٢١ نيسان/أبريل ٢٠١٦	نيويورك	اجتماع مائدة مستديرة حول التنمية البديلة؛ والتعاون الإقليمي والأقليمي والدولي على وضع سياسة متوازنة وموجّهة نحو التنمية لمراقبة المخدّرات؛ ومعالجة المسائل الاجتماعية الاقتصادية
١٨-١٩ أيار/مايو ٢٠١٦	ليما	اجتماع فريق خبراء لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة تعاطي المخدّرات، التابعة لمنظمة الدول الأمريكية بشأن التنمية البديلة الشاملة والمستدامة
١٤ آذار/مارس ٢٠١٧	فيينا	حلقة نقاش رفيعة المستوى خلال الدورة الستين للجنة المخدّرات حول الأمن البشري وسيادة القانون: التنمية البديلة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠

كان من أهم نتائج هذه المساعي صدور مبادئ الأمم المتحدة الإرشادية بشأن التنمية البديلة التي اعتمدها لجنة المخدّرات في آذار/مارس ٢٠١٣، والجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣.<sup>(٤)</sup> وتمثل هذه المبادئ التوجيهية خطوة إلى الأمام، فهي تستند إلى عملية تشاركية واسعة النطاق وتقوم على أرضية من عقود من التجارب والتعلم. كما تمثل مفاهيم أكثر توازناً للتنمية البديلة، تولّف الأفكار وتعمل على تحقيق توافق في المفاهيم من خلال مناقشات وتقييمات الخبراء. وحسبما تشير إليه أليمي في هذا الصدد، فإن اعتماد الجمعية العامة هذه المبادئ التوجيهية أمر مهم، لأنه يمنحها شرعية سياسية أكبر.

كما قدّم القسم عن التنمية البديلة في الوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية للجمعية العامة مزيداً من الدفع للنهج المتعدد الأبعاد في التنمية البديلة، معترفاً بقيمة تنفيذ "استراتيجيات شاملة تهدف إلى تخفيف حدة الفقر وتدعيم سيادة القانون وضمان وجود مؤسسات وخدمات عمومية وأطر مؤسسية خاضعة للمساءلة وفعالة وشاملة للجميع" من أجل التصدي لزراعة

<sup>(٤)</sup> مبادئ الأمم المتحدة الإرشادية بشأن التنمية البديلة (قرار الجمعية العامة ١٩٦/٦٨، المرفق).



وإنتاج المخدّرات غير المشروعة.<sup>(٥)</sup> وقد عززت الجمعية العامة أيضاً نهجاً قائماً على الأدلة العلمية في مجال التنمية البديلة من خلال الاعتراف بأهمية البحوث "لتحسين فهم العوامل التي تسهم في زراعة المحاصيل غير المشروعة" ودعم البرامج من خلال تقييم الأثر.<sup>(٦)</sup>

وتحدد وثائق السياسات هذه معايير السياسات الوطنية الواسعة النطاق بشأن التنمية البديلة وتوجّهها. ويمكن لبرنامج بحوث، كالذي أعده تقرير المخدّرات العالمي ٢٠١٥، أن يوجّه الاستراتيجيات التنفيذية من خلال تحديد النهج الناجحة، على سبيل المثال، من أجل زيادة الأمن الغذائي وتعزيز التعاونيات وتطوير سلاسل القيمة المستدامة وتعزيز الصناعات الزراعية وتسويق المنتجات البديلة أو زيادة فرص الحصول على الأراضي.

### حجم التنمية البديلة ونطاقها المحدودان

على الرغم من الأدلة التي تثبت التجارب الناجحة في مجال التنمية البديلة،<sup>(٧)</sup> فإن مجموع جهود التنمية البديلة في جميع أنحاء العالم لا تزال تشكل نسبة مئوية ضئيلة جداً من المساعدة الإنمائية الإجمالية. فقد بلغت النفقات ذات الصلة بالتنمية البديلة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠١٣ لدى البلدان المنتمة إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٢٤٥ مليون دولار في السنة، أي ما يعادل ٢٠ في المائة فقط من المساعدة الإنمائية العالمية. وبحلول عام ٢٠١٣، انخفضت نسبة المساعدة للتنمية البديلة مجدداً إلى ١,٠ في المائة من إجمالي المساعدة الإنمائية.<sup>(٨)</sup> ومنذ اعتماد الإعلان السياسي وخطة العمل بشأن التعاون الدولي صوب استراتيجية متكاملة ومتوازنة لمواجهة مشكلة المخدّرات العالمية لعام ٢٠٠٩، انخفضت التزامات بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بنسبة ٧١ في المائة.<sup>(٩)</sup> وقد يلمح ذلك إلى أن الزخم السياسي باتجاه المزيد من التبادل التقني لأفضل الممارسات والدروس المستفادة لا تقابله الحوافز المالية المناسبة.

وفي حين أظهر تقرير المخدّرات العالمي ٢٠١٥ بوضوح الاتجاه التنازلي للدعم الدولي على الصعيد العالمي، فإن هذه الفكرة المجردة تصبح حقيقة ملموسة أكثر واقعية عندما تنفذ مشاريع التنمية البديلة في السياقات المحلية للبلدان والمناطق. ولذلك فإن من المفيد أن ننظر عن كثب في مثال على بلد واحد. ويبين الشكلان الواردان أدناه الحالة في أفغانستان، فيظهران الالتزامات العالمية والمدفوعات العالمية ذات الصلة بالتنمية البديلة بين عامي ٢٠٠١ و٢٠١٥.

<sup>(٥)</sup> قرار الجمعية العامة دا-١٠٣٠/١، الفقرة ٧ (أ)، المرفق.

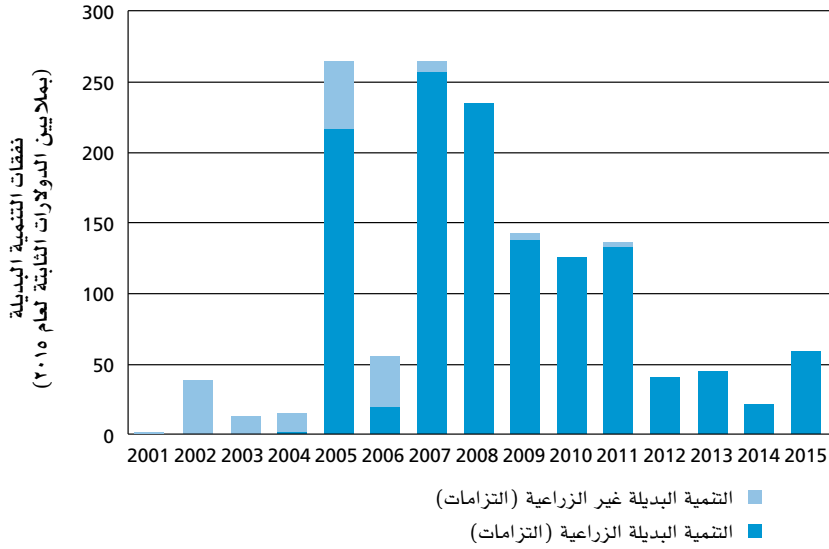
<sup>(٦)</sup> المرجع نفسه، الفقرة ٧ (ز).

<sup>(٧)</sup> انظر تقرير المخدّرات العالمي ٢٠١٥، الفصل الثاني.

<sup>(٨)</sup> تقرير المخدّرات العالمي ٢٠١٥، الصفحة ١٤٨.

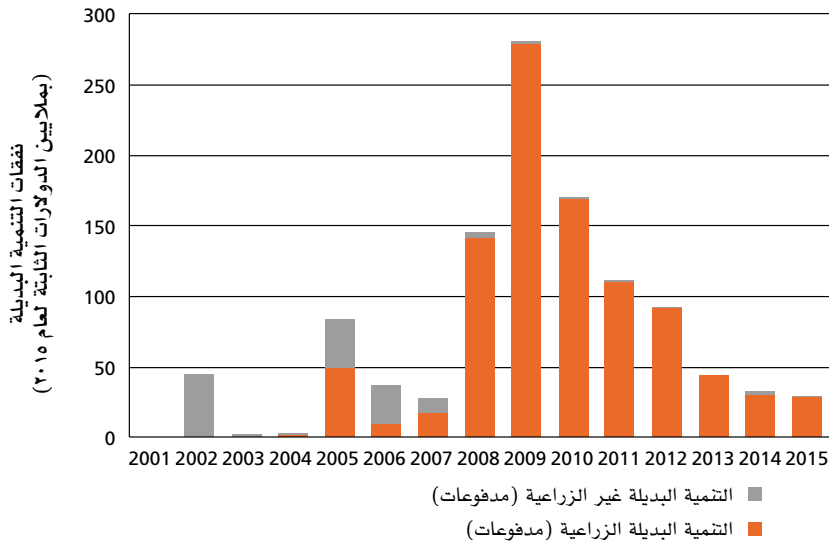
<sup>(٩)</sup> المرجع نفسه، الفقرة ١١٨.

الشكل الأول- الالتزامات العالمية ذات الصلة بالتنمية البديلة في أفغانستان التي قدمتها البلدان المانحة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٥-٢٠٠١



ملاحظة: استُخرجت هذه البيانات في ٣ أيار/مايو ٢٠١٧.

الشكل الثاني- المدفوعات العالمية ذات الصلة بالتنمية البديلة في أفغانستان التي قدمتها البلدان المانحة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٥-٢٠٠١



ملاحظة: استُخرجت هذه البيانات في ٣ أيار/مايو ٢٠١٧.

وبصرف النظر عن الاتجاه التنازلي بعد عام ٢٠٠٧ (فيما يخص الالتزامات) وعام ٢٠٠٩ (فيما يخص المدفوعات)، يمكن رؤية تطورين آخرين مثيرين للاهتمام من خلال هذه الأرقام: أولاً، استغرق الأمر على الأقل حتى عام ٢٠٠٥ قبل أن يبدأ المجتمع الدولي بتوفير تمويل هام للتنمية البديلة في أفغانستان، أي بعد مرور أربع سنوات من مؤتمر بون في عام ٢٠٠١، الذي كان نقطة منطلق جهود إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع. ثانياً، يبدو أنه كان هناك تأخير كبير بين أولى الالتزامات الجادة (عام ٢٠٠٥) وأول زيادة كبيرة في المدفوعات (عام ٢٠٠٨). ويظهر هذا التأخير أكثر تجلياً بالنظر إلى أن الحكومة الأفغانية أطلقت أول استراتيجية وطنية لمكافحة المخدرات في أيار/مايو ٢٠٠٢.

ويتوازي الاتجاه التنازلي الإجمالي للمساعدة الخاصة بالتنمية البديلة في السنوات الأخيرة مع نمط أوسع من الابتعاد الدولي عن أفغانستان. طبيعته بشكل خاص عملية الانتقال الأمني (٢٠١١-٢٠١٤) ونهاية فترة بعثة القوة الدولية للمساعدة الأمنية في عام ٢٠١٤. غير أنه من الصعب اعتبار هذا الابتعاد إرهاباً لدى الدول المانحة. ففي مؤتمر بروكسل بشأن أفغانستان في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، تعهد المانحون الدوليون بتقديم ٢, ١٥ بليون دولار لمساعدة أفغانستان حتى عام ٢٠٢٠.<sup>(١١)</sup> ومع ذلك، ليس من الواضح كيف سوف يتم إنفاق الكثير من هذه الأموال على برامج التنمية البديلة. وسوف تستمر بعض المشاريع الجارية خلال السنوات القليلة القادمة، بما في ذلك مكوناتها المتعلقة بالتنمية البديلة في برنامج منطقة قندهار للزراعات الغذائية، وهو مشروع مدته خمس سنوات وقيمتها ٤, ٤٥ مليون دولار، تضطلع به وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية حتى نهاية آب/أغسطس ٢٠١٨، وبرنامج التنمية الزراعية الإقليمي الذي تديره الوكالة، والذي يتألف من مشاريع إقليمية مدتها خمس سنوات بميزانية إجمالية تزيد عن ٣٠٠ مليون دولار، يركّز على زيادة الأمن الغذائي والاقتصادي للمزارعين من خلال تعزيز سلاسل القيمة.<sup>(١٢)</sup>

وفي حين لا يبشر الانخفاض السريع في الالتزامات المالية للتنمية البديلة بالخير فيما يخص مدفوعات المستقبل، فإن أفغانستان، التي حصلت على دعم دولي بمستويات غير مسبوق في وقت قصير نسبياً، كان لها أداء جيد نسبياً بالمقارنة بالبلدان الأخرى. ولكن حتى في أفغانستان، كان الدعم المقدم للتنمية البديلة ضئيلاً بالمقارنة بأنواع المساعدة الأخرى المتعلقة بمكافحة المخدرات. وبلغ متوسط المبالغ التي خصصها المانحون الدوليون للتنمية الزراعية البديلة في أفغانستان ٦٤ مليون دولار سنوياً في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٨ و٨٥ مليون دولار سنوياً في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٣.<sup>(١٣)</sup> ومع أن هذه المبالغ قد لا تشمل مبلغاً كبيراً من النفقات المسجلة على التنمية البديلة أو التمويلات الواردة من بلدان غير أعضاء في منظمة التعاون

<sup>(١١)</sup> بي بي سي نيوز: "مساعدات لأفغانستان: الجهات المانحة تعد بزهاء ١٥,٢ مليون دولار في بروكسل"، ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦. المقالة متاحة بالإنكليزية على الموقع الشبكي [www.bbc.com/news/world-asia-37560704](http://www.bbc.com/news/world-asia-37560704).

<sup>(١٢)</sup> الولايات المتحدة، المفتش العام الخاص لإعادة إعمار أفغانستان، التقرير الفصلي المقدم إلى الكونغرس الأمريكي (٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦)، الصفحات ١٣٩-١٤١.

<sup>(١٣)</sup> تقرير المخدرات العالمي ٢٠١٥، الصفحة ١٥٠.

والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإنها أقل بكثير من مجموع الإنفاق السنوي على برامج مكافحة المخدرات، الذي ناهز لدى الولايات المتحدة وحدها ٥٦٦ مليون دولار سنوياً بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠١٦.<sup>(١٣)</sup>

### نحو توقّعات واقعية

كثيراً ما تكون دورات مشاريع التنمية البديلة قصيرة، في حين تتطلب التحديات التي تقوم عليها اقتصادات المخدرات غير المشروعة حلولاً طويلة الأجل. ويتوقف ما يمكن لمشاريع التنمية البديلة أن تحققه منفردة على حجم الاستثمار ونطاقه. ويوثق معظم الأدلة التي جمعت من أجل تقرير المخدرات العالمي ٢٠١٥ فوائد التدخلات المحلية في المجتمعات الريفية، ولكنه يبين أيضاً كيف يمكن للاستثمارات الإنمائية الوطنية الواسعة النطاق التصدي للزراعة غير المشروعة بطريقة أكثر هيكلية في نهاية المطاف (كما في تايلند، على سبيل المثال). وعند البحث عن سبل لجعل تدخلات التنمية البديلة أكثر فعالية وأكثر تأثيراً، من المهم النظر إلى التنمية البديلة كجزء من مجموعة أوسع من مبادرات التنمية والحكم الرشيد التي يمكن أن تقلل من الاعتماد على زراعة المحاصيل غير المشروعة على مرّ الزمن.

وعندما يتعلق الأمر بقياس التقدم، يتضح من وثائق السياسات العامة وكذلك من تنفيذ المشاريع على أرض الواقع أن تأثير التنمية البديلة لم يعد يقتصر تقييمه على مؤشرات مراقبة المخدرات فقط.<sup>(١٤)</sup> غير أن إدراج المؤشرات الهامة الأخرى، مثل تلك المتعلقة بالتنمية البشرية أو الأمن البشري، يطرح تحديات جديدة أمام التنمية البديلة، ليس في تصميم المشاريع وتنفيذها فقط، بل في مجال الرصد والتقييم أيضاً. وبما أن التنمية البديلة ليست إلا واحدة من الاستراتيجيات الوطنية المطبقة في إطار سياسة عامة أوسع نطاقاً، تتضمن عناصر تتراوح بين إبادة المحاصيل وتسوية النزاعات وتعزيز سيادة القانون، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية عموماً، فقد يكون من الصعب عزل الإسهام الدقيق للتنمية البديلة أو تأثيرها المباشر على نوعية حياة المجتمعات الريفية في منطقة معينة مثلاً.

### الربط بين سياسات المخدرات وسياسات التنمية

استكشفت البحوث التي أجريت لإعداد تقرير المخدرات العالمي ٢٠١٦ الروابط بين مشكلة المخدرات وسياسات المخدرات والتنمية المستدامة.<sup>(١٥)</sup> وكان الاستنتاج المستخلص هو وجود

<sup>(١٣)</sup> حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، بلغ إنفاق الولايات المتحدة على جهود مكافحة المخدرات في أفغانستان ما مجموعه ٨,٥ بليون دولار منذ عام ٢٠٠٢، أي نحو ٥٦٦ مليون دولار سنوياً. أخذ الرقم الإجمالي من المفتش العام الخاص لإعادة إعمار أفغانستان، التقرير الفصلي إلى كونغرس الولايات المتحدة (٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧)، بالإنكليزية الصفحة ١٨٦.

<sup>(١٤)</sup> تقرير المخدرات العالمي ٢٠١٥، الفصل الثاني، القسم (ز)، الصفحات ١٨٦-١٩٤.

<sup>(١٥)</sup> تقرير المخدرات العالمي ٢٠١٦ (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فيينا، ٢٠١٦).

حاجة إلى مسار مزدوج: تدخلات متخصصة بشأن المخدّرات بالتآزر مع استثمارات إنمائية عامة. ولقي هذا المسار المزدوج ترحيباً كبيراً في نهج التنمية البديلة. فإن إدماج التنمية البديلة في التنمية الأوسع نطاقاً، بما في ذلك في المناطق الريفية، له فوائد واضحة، ولكن كلما أصبح جزءاً لا يتجزأ من النهج والاستراتيجيات الأوسع نطاقاً، فقد خصوصية الجهود الإنمائية اللازمة في المناطق التي توجد فيها زراعة المخدّرات (أو المعرضة لمخاطر زراعة المخدّرات). ويعرض تقرير المخدّرات العالمي ٢٠١٦ أمثلة على سياسات ذات صلة بالمخدّرات والتنمية، كانت لها آثار غير متوقعة على بعضها البعض، لأنها صُممت ونُفذت بمعزل عن بعضها البعض.

إنّ ما تقدمه التنمية البديلة لاستراتيجيات التنمية هو مجموعة من التدخلات الإنمائية المواضيعية والتنفيذية المتخصصة في مجال التعاضد بهدف التصدي للتحديات المتعددة التي لا تتعلق فقط بالاعتماد على المحاصيل غير المشروعة، وإنما ترتبط أيضاً بالاقتصاد غير المشروع، مثل العنف وانعدام الأمن أو وجود منظمات إجرامية أو جماعات مسلحة غير مشروعة. والقاسم المشترك بين هذه المشاكل أن بناء الثقة مع المجتمعات المحلية إنما هو كثير من الأحيان عامل لا غنى عنه لكي يكون أي تدخل دافعه التنمية مستداماً.

وتستكشف أليمي في مقالها لهذه النشرة مفهوم التنمية البديلة من حيث هو مدخل قابل للتطبيق في مجال السياسات من أجل توفير خيارات التنمية المستدامة للمناطق المتضررة من زراعة المخدّرات غير المشروعة. وتسلط مقالها الضوء خصوصاً على الفجوة بين ما تسميه هي الجهات الفاعلة في سياسة المخدّرات والجهات الفاعلة في سياسة التنمية. وتشير إلى أنه في حين يدعو مفهوم التنمية البديلة في جوهره إلى التعاون الوثيق، فإن الفجوة بين هذين المجتمعين لم يتم سدها قط لأسباب متعددة. ونتيجة لذلك، يبدو أنه لم يجر أي نقاش بشأن الكيفية التي قد تصبح التنمية البديلة بها أداة تكميلية أكثر نجاحاً في الجهود الإنمائية الأوسع نطاقاً. لكن ربما هناك اتجاه نحو الانعطاف، حيث تشير أليمي أيضاً إلى أن التطورات الأخيرة، وخصوصاً المناقشات المؤدية إلى الدورة الاستثنائية للجمعية العامة في ٢٠١٦ واعتماد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، يمكن أن تساعد على الربط على نحو أفضل بين سياسات المخدّرات وسياسات التنمية في سياق مشترك.

وترى أليمي أن مفهوم التنمية البديلة، الذي كثيراً ما يُنتقد، بل وتُنزع عنه الشرعية أحياناً، هو الآن في مفترق طرق. وقد تكون للجهود التي بُذلت مؤخراً آثار حاسمة في تعزيز قاعدة الأدلة التي تستند إليها التنمية البديلة وتحدد بوضوح طموحاتها وقبورها كعنصر من عناصر نهج إنمائي أوسع نطاقاً. غير أن هذه الاتجاهات المستقبلية للتنمية البديلة تتطلب تفكيراً شاملاً ومتعدد أصحاب المصلحة على الصعيد العالمي بشأن الكيفية التي يمكن أن يكون بها النهج الإنمائي بشأن المخدّرات هو الطريق إلى الأمام. ويقتضي ذلك فهماً مشتركاً للأسباب الجذرية والعوامل الدافعة والحلول الممكنة لزراعة المخدّرات غير المشروعة من

جانب جميع الوكالات العاملة في مجال التنمية المستدامة، في السياقات التي تكون فيها لزراعة المخدرات أو إنتاجها أو المتاجرة بها دور تؤول إليه. ويتعين عليها أن تعمل معاً من أجل تحقيق الهدف الشامل نفسه، وهو الإسهام في تهيئة بيئة مؤاتية يمكن فيها للتنمية الاقتصادية والاجتماعية أن توفر الظروف اللازمة لتقليل الاعتماد على محاصيل المخدرات غير المشروعة، وذلك على المدى الطويل وعلى نحو مستدام. ووفقاً لما ذكرته أليمي، يبدو أن الطموحات تتجدد لوضع أساس معياري مشترك يسمح بتحسين إدماج التنمية البديلة في نهج التنمية المستدامة من أجل حل مشكلة المخدرات العالمية.

### التنفيذ العملي لمبدأ المسؤولية المشتركة

يمكن مبدأ التشارك في المسؤولية للمساعدة في معالجة بعض العوامل الدافعة للاقتصادات غير المشروعة في صميم الأنماط العريضة للتعاون اللازم للتنمية البديلة بغية المساهمة بفعالية في هذه البيئة التمكينية، بما في ذلك الافتقار إلى البنى التحتية المتصلة بالإنتاج والخدمات الاجتماعية الأساسية، والخبرة الزراعية والأسواق.

وفي هذه النشرة، يعالج كامينغا وسورو-سانشيز مبدأ المسؤولية المشتركة من منظورين: أولاً، كمقاربة أخلاقية للتحديات المتصلة بمشكلة المخدرات العالمية؛ وثانياً، كالتزام أكثر عملية يجب على مجموعة كبيرة من الجهات الفاعلة إظهاره كجزء من مسؤوليتها الاجتماعية. وفي حين أن المنظور الأول يفسر سبب أهمية المسؤولية المشتركة، فإن الثاني يوجد مزيداً من الفهم لما تعنيه فعلاً في الممارسة العملية. وتحلل المقالة أشكال التعاون العملية التي يمكن لمبدأ المسؤولية المشتركة أن يتخذها، والتي يمكن أن تساعد في تهيئة البيئة التمكينية المذكورة أعلاه للحد من الاعتماد على محاصيل المخدرات غير المشروعة.

ويشدد كامينغا وسورو-سانشيز خصوصاً على الحاجة إلى التزامات محددة من عدد كبير من الشراكات بين مختلف الأطراف الفاعلة على مختلف المستويات. وفي مثل هذه الشراكات، وخاصة - بين منظمات المنتجين والقطاع الخاص مثلاً - تتجسد المسؤولية المشتركة في ترتيبات عملية وذات مغزى، مثل تلك التي تربط رابطات المزارعين المحليين بالشركات والأسواق الدولية. وإذا لم تحدث هذه الترجمة العملية لمبدأ المسؤولية المشتركة، فإنه لن يتم تضيق الهوة بين المستوى الدولي، حيث يتم التشديد في محافل، مثل لجنة المخدرات والجمعية العامة، على هذا المبدأ باستمرار كأساس لجميع أشكال التعاون الدولي، والمستوى الوطني، حيث تجري التدخلات الإنمائية البديلة.

غير أن تجسيد المسؤولية المشتركة في الترتيبات العملية لا يزال محدوداً جداً في اللحظة الراهنة. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك مثال الوصول إلى الأسواق الوطنية والدولية. وكما

يوضح كامينغا وسورو-سانشيز، لم تتجح التجارة الحرة ولا التجارة التفضيلية حتى الآن في تعزيز تسويق منتجات التنمية البديلة. ويقول الكاتبان إنه ينبغي بدء حوار واسع النطاق مع القطاع الخاص والحكومات والمؤسسات الدولية، مثل منظمة التجارة العالمية التي لها نفوذ في الوصول إلى الأسواق وتنظيم المخططات التجارية الدولية. وما دامت منتجات التنمية البديلة نادرة التسويق على الصعيد الدولي، فسيظل من الصعب إقامة حركة دولية تتمحور حول التنمية البديلة كتلك المتعلقة بالتجارة المنصفة ونظام الإنتاج العضوي.

### الربط بين التنمية البديلة والأراضي

تتناول مقالة غريملمان واسبينوزا وأرنولدو أرنيغ لاحقاً في النشرة الصلة بين زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة والحقوق في الأراضي. وبالاستناد جزئياً على دراسة مكتبية<sup>(١٦)</sup> سابقة ودراسات حالات من أفغانستان وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وكولومبيا وميانمار وبيرو، تستكشف المقالة كذلك إمكانية الحصول على الأراضي وملكيته كعاملين محددتين رئيسيين في ما يتعلق بسبل عيش صغار المزارعين وقراراتهم بشأن زرع محاصيل معينة أو الاستثمار في أراضيهم. وهي تبين كيف أن المساهمة الناجحة للتدخلات المعنية بالتنمية البديلة قد لا تعتمد على العناصر المتصلة بالمشروع فقط، بل أيضاً على ظروف تمكينية أكثر هيكلية.

وفي حين يلزم إجراء مزيد من البحث، يقول مؤلفو المقالة إن برامج التنمية البديلة، لكي تكون ناجحة ومستدامة، تحتاج إلى معالجة قضايا الأراضي على نحو ملائم، ودمج سياسات الأراضي أو الربط بينها، وتعزيز الحصول على الأراضي عن طريق تخطيط استخدامها وتسجيلها ونظام مساحي يعمل بشكل صحيح. ويتماشى ذلك أيضاً مع المبادئ التوجيهية بشأن التنمية البديلة التي توصي البلدان بشأن "مراعاة الحقوق في الأراضي وسائر موارد إدارة الأراضي المتصلة بها عند وضع برامج التنمية البديلة وتنفيذها ورصدها وتقييمها، بما في ذلك حقوق الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية، وفقاً للأطر القانونية الوطنية"<sup>(١٧)</sup> ويخلص المؤلفون إلى أن التنمية البديلة يمكن أن تستفيد من المبادئ التوجيهية القائمة المتعلقة بحوكمة الأراضي وإصدار سندات ملكيتها، مثل الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصائد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة.<sup>(١٨)</sup>

<sup>(١٦)</sup> Nike Affeld, "The nexus between drug crop cultivation and access to land: insights from case studies from Afghanistan, Bolivia, Colombia, Myanmar and Peru" (Eschborn, German Agency for International Cooperation, September 2014).

<sup>(١٧)</sup> مرفق قرار الجمعية العامة ١٩٦/٦٨، التذييل، الفقرة ١٨ (ك).

<sup>(١٨)</sup> منظمة الأغذية والزراعة ولجنة الأمن الغذائي العالمي، الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصائد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني (روما، ٢٠١٢).

## دراسات حائتين قُطريتين: أفغانستان وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات)

تختتم النشرة بعد هذه المقالات المواضيعية الثلاث بمقاليتين خاصتين ببلدين اثنين. أولاً، تستكشف مقالة غارسيا-يي حالة أفغانستان. واستناداً إلى البحوث الميدانية تقيّم خصائص جماعات المزارعين والمجتمعات المحلية التي تعزز القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون في البلد. وتجدر الإشارة بصفة خاصة إلى جانب أن هذا البحث يقيّم بيانات دراسة استقصائية ميدانية واسعة النطاق من مناطق مختلفة من أفغانستان باستخدام التقنيات الكمية. وتوفر النتائج التحليلية من هذه المقالة أدلة إضافية تدعم في الغالب النتائج النوعية والسردية السابقة بشأن محددات زراعة المحاصيل غير المشروعة، التي انقُدم الكثير منها بسبب محدودية نطاقها (مثلاً بسبب قلة عدد المقابلات والتركيز على عدد قليل من المناطق).

وفي هذا الصدد، تشكل النتائج إضافة هامة إلى مجموعة الأدلة المستقلة اللازمة لاتخاذ القرارات السليمة. وتستكشف مقالة غارسيا-يي التوترات بين الاستثمارات القصيرة الأجل عادة والمرتبطة بالتنمية البديلة، والدعم الطويل الأجل اللازم للانتقال الدائم من زراعة المخدّرات غير المشروعة إلى سبل عيش أكثر تنوعاً. وفي ضوء ذلك، لا يمكن تحقيق القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون في أفغانستان إلا إذا كان المزارعون قادرين على الصمود أمام الضغوط والصدمات دون اللجوء إلى الزراعة غير المشروعة. وفي الوقت الراهن، لا تزال كثيرة من المجتمعات الزراعية المشاركة في مشاريع التنمية البديلة "تعيش على شفا جرف"، مما يعني أن دفعة صغيرة نسبياً يمكن أن تعيدها إلى زراعة المحاصيل غير المشروعة.

ومن الجوانب الهامة الأخرى لتحليل غارسيا-يي أنه يدرج أنشطة التنمية البديلة باعتبارها تدخلات قائمة على الصمود، ومناسبة لسياقات الأزمة التي طال أمدها. ويعني ذلك إدماج استراتيجيات كسب الرزق ومواطن ضعف المزارعين وعدم اليقين بشأن التنمية الريفية الواسعة النطاق لإحراز التخفيض المستدام لزراعة خشخاش الأفيون. والعنصر الرئيسي في هذه الاستراتيجيات هو بناء الثقة والتأكيد للمزارعين بأن بإمكانهم إعالة أنفسهم حتى مع تكرار الصدمات الخارجية. ولكن يتضح من تحليلها أيضاً أن التنمية البديلة وحدها لا يمكن أن تهيئ هذه البيئة التمكينية التي يستطيع فيها المزارعون الصمود. وتشير أدلة أبحاثها أيضاً إلى أن هناك حاجة إلى إدخال تحسينات على الخدمات العمومية والقابلية للحكومة من أجل تحويل مجتمعات الخشخاش، مع مرور الوقت، إلى مجتمعات من دون خشخاش، وإبقائها خالية منه لفترات أطول.

ويستكشف غريساقي وفاردينغ وليدبور حالة دولة بوليفيا المتعددة القوميات. ويقولون إن سياسة "نعم للكوكا، لا للكوكابين" في البلد توفر رؤية قيّمة عن فوائد نهج سبل العيش المستدامة من أجل الحد من العرض دون القضاء القسري المسبق على محاصيل المخدّرات. ومع الاعتراف بأن تلك السياسة لها قيود لا مفر منها، فإن تركيزها على الرفاه الاجتماعي



وحقوق الإنسان والاستقرار الاقتصادي لأسر زراعة الكوكا أثبت فعاليته واستدامته في تنويع الاقتصاد وتعزيز الاستقرار السياسي والاقتصادي. وفي هذه الحالة، كانت عوامل النجاح الرئيسية تتمثل في وجود منظمات اجتماعية قوية ومشاركة مباشرة وهادفة من جانب المجتمعات المحلية والمنظمات الشعبية، مثل نقابات مزارعي الكوكا، في إيجاد نهج أكثر فعالية واستدامة لمكافحة المخدرات.

وتستند استراتيجية مراقبة الكوكا القائمة على المجتمع المحلي إلى عوامل تنفرد بها دولة بوليفيا المتعددة القوميات، بما في ذلك النقابات الزراعية القوية الموجودة في مناطق زراعة الكوكا وتاريخ البلد الطويل في استعمال الكوكا التقليدي. ومع ذلك، توفر العناصر الرئيسية للبرنامج، مثل الرقابة الشعبية وكون المساعدة غير مشروطة والتركيز على التنمية البشرية، دروساً قيّمة يمكن تطبيقها في أماكن أخرى. وعلى نطاق أوسع، يقول أصحاب المقالة إن المزارعين لا يمكنهم أن يقللوا من اعتمادهم على زراعة الكوكا والمحاصيل الأخرى المستعملة لأغراض غير مشروعة إلا إذا اعتُبر أمنهم الاقتصادي من الأولويات.

وما تشترك فيه كلتا الحالتين القطريتين هو تأكيدهما أنه لا تزال المعرفة محدودة عن الدوافع الرئيسية لزراعة المخدرات غير المشروعة في السياق الأوسع للتنمية الاجتماعية والاقتصادية والحوكمة والنزاع. وهناك حاجة إلى المزيد من البحوث وتقييم المشاريع والتعلم، ليس لإيجاد سبل لتحسين فعالية مشاريع التنمية البديلة فقط، بل للتأكد أيضاً من أن مثل هذه التدخلات غير مضرّة. وكما تقدر غارسيا-بي في مقالتها، فإن الجانب الأخير قد جرى تجاهله في معظم الأحيان حتى الآن، ولكنه مرتبط بالفهم الناقص نفسه للسبببات. وإذا كانت تدخلات التنمية البديلة تعزو الأسباب والدوافع خطأً إلى زراعة الكوكا أو خشخاش الأفيون، فإنها قد تسهم في زيادة الزراعة غير المشروعة. وبالمثل، فإن الحلول القصيرة الأجل أو السريعة قد تؤدي في نهاية المطاف إلى زيادة مواطن ضعف المزارعين، وقد تؤدي أيضاً إلى إطالة أو توسيع نطاق الزراعة غير المشروعة. وأخيراً، في حين تحتاج تدخلات التنمية البديلة إلى أن تُصمّم بفهم راسخ للظروف المحلية، فإنها تحتاج أيضاً إلى أن تكون مرنة بحيث يمكنها التكيف بسهولة مع السياقات المتغيرة.

## الاستنتاج

تُظهر دراسات الحالات القطرية المقدمة في هذا العدد الخاص أن هناك فرصاً لتحسين التنمية البديلة والتوصل إلى حلول أكثر تأثيراً واستدامة، ولكنها تسلط الضوء أيضاً على مدى تعقّد السياقات المحلية في المجالات التي تنفذ فيها التنمية البديلة. وهذا الواقع الشديد التعقّد يعني أنه لا يمكن أن تكون هناك خطة وحيدة لتدخلات التنمية البديلة الناجحة والمستدامة. ومع ذلك، فقد تكون هناك عناصر مشتركة يمكن إيجادها في العديد من مشاريع التنمية البديلة، بما في ذلك على سبيل المثال مشاركة المجتمعات المحلية، ورابطات المنتجين أو التعاونيات، وتنمية سلاسل القيمة، والصناعة الزراعية. وكان تقرير المخدرات العالمي ٢٠١٥

قد جمّع هذه العناصر الاستراتيجية المشتركة في ست فئات هي: (أ) العنصر الاقتصادي والبنية التحتية؛ (ب) العنصر السياسي؛ (ج) العنصر التنظيمي؛ (د) العنصر الاجتماعي؛ (هـ) العنصر البيئي؛ (و) التركيز على المرأة.<sup>(١٩)</sup>

ولكن الطريقة التي تتضافر بها هذه العناصر المشتركة لتحقيق نتائج ناجحة ومستدامة تختلف غالباً من مجتمع إلى آخر، ومن منطقة إلى أخرى، ومن بلد إلى آخر. وهذا يتطلب بحثاً معمقاً ومحدد الأهداف في المجالات التي تكون فيها التنمية البديلة ضمن الخطط المرسومة، ولكنه يؤكد أيضاً على أهمية تبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة. ويتطلب "جدول أعمال البحوث التقنية" للتنمية البديلة إجراء المزيد من البحوث وزيادة التفاعل بين العاملين الممارسين والخبراء من خلفيات متنوعة، بما في ذلك التنمية وسياسات المخدرات والحوكمة وحقوق الإنسان والأمن والتجارة والبيئة. وهذا هو السبيل الوحيد لسد فجوة المعرفة والفجوة المفاهيمية اللتين ما زالتا تمنعان تدخلات التنمية البديلة من تحقيق كامل إمكاناتها.

وتهدف هذه النشرة المواضيعية بشأن المخدرات إلى تقديم مساهمة صغيرة ولكنها هامة في النقاش المتطور بشأن التنمية البديلة والمناقشات ذات الصلة، مثل تلك المرتكزة على تقاسم المسؤولية أو إدارة الأراضي أو أهداف التنمية المستدامة. وضمن الإطار الأوسع لحلقات العمل الدولية واجتماعات أفرقة الخبراء التي تُعقد حول التنمية البديلة، فإن القصد من هذه النشرة أن تحفز على إجراء المزيد من البحوث الأكاديمية وعقد مناقشات مستنيرة بشأن كيفية جعل التنمية البديلة أكثر فعالية، وكيفية إدماجها على نحو أفضل في إطار جهود أوسع نطاقاً في مجالي التنمية والإدارة الرشيدة، وكيف يمكن ربطها بقوة أكثر بخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة.

<sup>(١٩)</sup> تقرير المخدرات العالمي ٢٠١٥، الفصل الثاني، القسم (و)، الصفحات ١٦٧-١٨٦.

## نص السيناريو نفسه، المسرحية مختلفة: التبعات السياساتية للخلافات المفاهيمية حول التنمية البديلة

ديورا أيمي

قسم العلوم السياسية، جامعة باريس ١ البانتيون-السوربون  
المركز الأوروبي للعلوم الاجتماعية والسياسية

### خلاصة

يعاني مفهوم التنمية البديلة من طبيعته المركبة الضبابية. وحيث إن هذا المفهوم يُدرك بطرائق مختلفة، فقد أُعيد تخصيص تعريفه أيضاً بطرائق مختلفة، وهو يواجه مقاومة شديدة أعاقت تطوره إلى ما هو أكثر من مجرد أداة معزولة لتدخلات سياسة المخدّرات، واهية الصلة بمجال التعاون الإنمائي وذات سجل من النتائج المختلطة. ولقد أدت صعوبة الموازنة بين خفض الزراعة غير المشروعة لأجل قصير والفترة الطويلة اللازمة لاستدامة الجهود الإنمائية إلى تقييد قدرة التنمية البديلة على تكوين مدخل مفاهيمي لربط سياسات المخدّرات بالأساس المنطقي للتنمية. بيد أن الديناميات الحديثة العهد تبين الزخم السياسي الذي اكتسبه مفهوم التنمية البديلة كعنصر مركزي من عناصر "سياسات مكافحة المخدّرات المتوازنة والموجهة نحو التنمية المستدامة" [١]. مع ذلك، ورغم تجدد الاهتمام في مسألة المخدّرات في مجال التعاون الإنمائي، ما زالت التنمية البديلة موضوعاً نادر الظهور في المناقشات عن السياسة العامة. وهذه المقالة تطبق مفهومي نقل السياسات العامة ووضع البرامج، فتدرس مسار مفهوم التنمية البديلة من أجل تحسين إدراك سبب الخلاف حول هذا المفهوم من أجل قبوله على الصعيد الدولي ودمجه في النهج الواسع لسياسات المخدّرات بالرغم من ارتباطه، وإن كان نظرياً، بسياسات المخدّرات وسياسات التنمية.

كلمات رئيسية: تعريف التنمية البديلة، القائمون بالمشاريع المؤثرون في السياسات العامة، المعارف العابرة للحدود الوطنية، تغيير سياسات المخدّرات، التنمية المستدامة

### مقدمة

نشأت "التنمية البديلة" كخيار سياساتي عملي هجين يقع في منتصف الطريق بين سياسات مكافحة المخدّرات وسياسات التنمية. وعلى الرغم من مضي ٤٠ عاماً على تنفيذ البرامج وإقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٩٨ [٢] تعريفاً متفقاً عليه على نحو مشترك لمفهوم التنمية البديلة، فإن هذا المفهوم لم يكن قط مفهوماً بديلاً من مفاهيم السياسات العامة، ولا يزال يعاني من طبيعة مركبة وضبابية. وقد خضع مفهوم التنمية البديلة، كموضوع

سياساتي تعددت أشكال فهمه، لتعاريف متكررة بشتى السبل، وواجهت ترجمته إلى ممارسة عملية مقاومة شديدة. وقد أصبحت التنمية البديلة، بالنسبة لمعظم المستفيدين والخبراء، علامة مُضَلّلة كثيراً ما يتم تجاهل جانبها "الإنمائي" [٥-٣]. وبالنظر لضيق حجم ونطاق التنمية البديلة، فسرعان ما أصبحت أداة متخصصة لتدخلات سياسات مكافحة المخدّرات، وترتبط ارتباطاً واهياً بأطر السياسات الإنمائية والتمويل. وقد تركز تنفيذ برامجها تقليدياً في ستة بلدان منتجة للكوكا وخشخاش الأفيون (أفغانستان وتايلند وبيرو وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وكولومبيا وميانمار)، مع توفير الولايات المتحدة الأمريكية الحصة الأكبر من الدعم المالي المخصص لها.

وفي كثير من الأحيان لا يرد ذكر الأهداف الإنمائية للألفية في القرارات التي اعتمدها لجنة المخدّرات منذ بداية الألفية إلا باعتبارها موضوعاً ينبغي أن "يُستذكر". وبشكل أعم، فإن الجهات الفاعلة في مجال التعاون الإنمائي لم تأخذ بمفهوم التنمية البديلة تماماً على أنه فئة من فئات السياسات ذات الصلة، ناهيك عن إدماجها ضمن أولوياتها أو برامج عملها [٦]. وبالنسبة إلى العديد من تلك الجهات الفاعلة، أدت صعوبة الموازنة بين أهداف خفض الزراعة غير المشروعة على المدى القريب وبين النهج الطويلة الأجل المستندة إلى جهود التنمية المستدامة إلى التشكك في مدى أهمية سياسات التنمية البديلة بل وحتى مشروعيتها تلك السياسات. وبالتالي فإن تغير النعوت المستمر، وتنوع المكونات البرمجية، وغياب البحوث وعدم تقييم التأثير قد أَلقت بمزيد من الشكوك على مدى مصداقية هذا النهج المتبع.

وفي السنوات الأخيرة أحرزت التنمية البديلة زخماً سياسياً، حيث أخذ يتزايد النقاش حول هذا المفهوم في سياق متابعة الإعلان السياسي وخطة العمل بشأن التعاون الدولي صوب استراتيجية متكاملة ومتوازنة لمواجهة مشكلة المخدّرات العالمية لعام ٢٠٠٨، وأعيد ربطه بعناصره الإنمائية. ويتبدى أيضاً تجدد التفكير والاهتمام بشأنه من خلال اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠١٣ مبادئ الأمم المتحدة الإرشادية بشأن التنمية البديلة. كذلك فإن مفهوم التنمية البديلة نفسه تحول من البحوث التي تركز على مشاريع استبدال المحاصيل إلى مفهوم في السياسة العامة أوسع وأشمل يتناول الأسباب الجذرية لزراعة المحاصيل غير المشروعة، وإلى محرّك ممكن للتنمية المستدامة إذا ما تم تخطيطه وتنفيذه على نحو صحيح. وفي خضم النقاش الدولي حول زيادة فعالية سياسات مكافحة المخدّرات مما أفضى إلى عقد الدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن مشكلة المخدّرات العالمية، في نيسان/ أبريل ٢٠١٦، حيث ساهم خليط من الجهات الفاعلة مساهمة نشطة في إثراء هذا المفهوم وترسيخه في أساس منطقي أوسع موجه نحو التنمية. ويؤيد المهتمون من أصحاب المصلحة افتراضاً بأن تنفيذ التنمية البديلة "يمكن أن يساهم في تهيئة الظروف المفضية إلى تحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة" [٧، الفقرة ٣٧]. وفي الفترة ٢٠١٠-٢٠١٣، أبلغ ٢٣ بلداً عن تنفيذ التنمية البديلة على المستوى الوطني، في حين قامت الجهات المانحة باستثمارات كبيرة في التنمية البديلة وبدأ التمويل الوطني بالظهور [٨]. وتجسدت الرؤية في الوثيقة الختامية لدورة الجمعية العامة الاستثنائية في عام ٢٠١٦ التي تتضمن تركيزاً أوضح على الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للزراعة غير المشروعة للنباتات المخدّرة وتجعل من التنمية البديلة عنصراً محورياً من بين عناصر "تنفيذ سياسات وبرامج طويلة الأمد وشاملة ومستدامة وإنمائية التوجه ومتوازنة لمراقبة المخدّرات" [١، الفقرة ٧].

والآن، وعلى الرغم من إعادة التوازن المعياري الظاهر والتأييد السياسي الواسع للتنمية البديلة في الأوساط المعنية بسياسات المخدرات، ما زالت الفكرة تناضل من أجل تجاوز نطاق هذه الأوساط السياسية واجتذاب المزيد من الدعم والموارد. ويبدو أنه ما زالت هناك حلقة مفقودة. وفي أثناء إعداد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، سلّمت الجهات الفاعلة في مجال التعاون الإنمائي بضرورة معالجة المشاكل المتعلقة بالمخدرات من أجل تحقيق مجموعة الأهداف المحددة. مع ذلك، فإن وضع نهج موجه نحو التنمية في مكافحة مشكلة المخدرات العالمية لا يتجاوز نطاق التخطيط الأولي، في حين بقي مفهوم التنمية البديلة غائباً نسبياً عن النقاش. ولم تحظ التنمية البديلة سوى بقدر ضئيل من الاعتبار كوسيلة ممكنة للنهوض القائمة على التنمية لمكافحة الجريمة المنظمة، ناهيك عن وجود أي رؤية واضحة للكيفية التي يمكن بها إدماج تدخلات التنمية البديلة ضمن نطاق الأساس المنطقي الواسع للتنمية المستدامة [٩-١٢].

بعبارة أخرى، يمكن القول إنه في مواجهة المشكلة نفسها، أي العلاقة المحورية بين المخدرات والتنمية، يبدو أن الجهات الفاعلة من أوساط مكافحة المخدرات وأوساط التنمية كليهما تنظر إلى تلك المشكلة من منظورات سياسات متباينة. كيف يمكن تفسير هذا التشكيل السياسي؟ أين يقف مفهوم التنمية البديلة هذا اليوم، وما هي تبعات الجهود الحديثة العهد لإدماج التنمية البديلة في المسار الرئيسي للسياسات الإنمائية الأوسع؟ إن هذه المقالة<sup>(١)</sup> تبحث أولاً مسار المفهوم في محاولة لإدراك سبب الخلاف حول استخدام التنمية البديلة باعتبارها فئة سياساتية مقبولة ومدمجة على نحو جيد في نهج إنمائي واسع لمكافحة المخدرات، وذلك رغم الترابط، وإن كان نظري المنشأ، بين سياسات المخدرات والسياسات الإنمائية. وتزعم المقالة أن طريقة نشوء مفهوم التنمية البديلة والأخذ من قبل شتى الجهات الفاعلة كانت جزءاً من حركية اتسمت بمفاهيم مجزأة وبفرض ضائعة (أ) ذات تبعات شديدة الأهمية على الاتساق بين سياسات المخدرات والسياسات الإنمائية و(ب) قد تفسّر سبب بقاء التنمية البديلة مجرد وسيلة متخصصة لتدخلات مكافحة المخدرات، تربطها صلة واهية بإيجاد نهج إنمائي أوسع لتناول مشكلة المخدرات.

وإذ تطبق هذه المقالة مفاهيم نقل السياسات ووضع البرامج [١٣-١٥]، فإنها تستكشف كذلك الحركيات الأخيرة، وخصوصاً حشد فئات غير متجانسة من الخبراء والعاملين الممارسين من أجل إحياء الاهتمام بالتنمية البديلة وإدامته. وبالاستفادة من الدورة الاستثنائية للجمعية العامة في عام ٢٠١٦ كفرصة سانحة ومن خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ كهيئة

<sup>(١)</sup> هذه المقالة مبنية على تجربة المقابلات التي أجريت مع ممثلي المنظمات الدولية والحكومات الوطنية المتخصصين في التنمية البديلة وسياسات المخدرات والتعاون الإنمائي، بالإضافة إلى الفاعلين الآخرين ذوي الصلة (زارعو النباتات غير المشروعة، الخبراء، إلخ). كما يتضمن ملاحظات المشاركين بصفة مراقبين في الاجتماعات الدولية بشأن برامج التنمية البديلة والمخدرات والبرامج الإنمائية وغيرها ذات الصلة المنفذة بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٥. ولأسباب خاصة بالسرية، أغفلت مصادر المقابلات. وتعرب المؤلفة عن امتنانها بصفة خاصة لجميع الذين أجرت معهم مقابلات ووافقوا على تقديم معلومات. كما تعرب المؤلفة عن تقديرها الكبير لكل المراجعين لما قدموه من تعليقات واقتراحات ممتازة، ساعدت على تحسين المخطوطة. الشكر الخاص موصول إلى الهيئات WMA وWHR وDMA.

مؤاتية لتعزيز اتساق السياسات العامة الدولية، يتبين من الإشارات الأولية أن مفهوم التنمية البديلة يقع الآن في مفترق طرق. ويبدو أن المهتمين من أصحاب المصلحة قد أخذوا الآن في "استيعاب الأفكار" [١٤]، وبفضل ذلك، يجري الآن إعادة تنشيط المفهوم وموازنته. وحسبما يُشدد عليه فيما يلي، يبدو أن موضع الرهان الآن هو نشر التنمية البديلة باعتبارها مدخلاً سياسياً قابلاً لتطبيق خيارات التنمية المستدامة في المناطق المتأثرة بزراعة المخدرات غير المشروعة. وبعد ذلك ستنتقل المناقشة نحو تبعات هذه الروابط الجديدة بالنسبة لطبيعة التنمية البديلة والنطاق المحتمل لحفاظة مشاريعها وبرامجها.

### منظورات مختلفة: المسار غير المنتظم لمفهوم التنمية البديلة

كثير ما يتبع نشوء المفاهيم في السياسات العامة مسارات مضطربة. وفي حالة التنمية البديلة، فإن فكرة توفير بدائل زراعية لمنتجات النباتات المخدرة لكي يستطيعوا التخلي عن الاقتصاد غير المشروع القائم على تجارة المخدرات كان عليها أن تكافح لكي تصبح فكرة "مطبّعة"<sup>(٢)</sup> [١٤]. والتنمية البديلة تعتبر بالتأكيد فئة مضمونية مقبولة لتطوير السياسات" [١٤، الصفحة ٢١٦] تُستخدم في الوثائق المرجعية لسياسات المخدرات وتطبق عملياً في الوسائل التقنية التي تُنشر في مناطق إنتاج المخدرات غير المشروعة. غير أن تفتتها في تسميات عديدة متميزة يلمح إلى أن مسألة كيفية تعريف هذا المفهوم ما زالت لم تُحسم بعد.

ومصطلح التنمية البديلة مستخدم منذ ٤٠ عاماً للإشارة إلى مشاريع مكافحة المخدرات المستندة إلى الافتراض النظري بأن تخفيض زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة مشروط بتحسين البيئة الاجتماعية والاقتصادية لمناطق الإنتاج. وكانت اتفاقية مكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ قد توخت من قبل في "بدائل مجدية اقتصادياً للزراعة غير المشروعة" باعتبار ذلك شكلاً من أشكال التعاون من أجل "زيادة فعالية جهود القضاء على الزراعة غير المشروعة" (الفقرة ٢(أ) من المادة ١٤). ولكن التنمية البديلة لم تتخذ طابعاً رسمياً حتى عام ١٩٩٨ باعتبارها "عملية تهدف إلى منع الزراعة غير المشروعة للنباتات التي تحتوي على مواد مخدرة ومؤثرات عقلية والقضاء عليها باتخاذ تدابير للتنمية الريفية تصمم خصيصاً لذلك الغرض في سياق نمو اقتصادي وطني مطرد والجهود المبذولة لتحقيق التنمية المستدامة في البلدان التي تعمل على مكافحة المخدرات، مع التسليم بالخصائص الاجتماعية والثقافية المعيّنة للمجتمعات المحلية والجماعات المستهدفة،

<sup>(٢)</sup> يقترح أوليفيه ناي، من خلال تحليله لمسار المفهوم في حالته الهشة، ثلاث عمليات معيارية تؤثر في تكوين المعرفة العابرة للحدود الوطنية الطريقة التي بها تصح المفاهيم الجديدة فئات من السياسات المقبولة دولياً وتستخدم في معظم المذاهب الخاصة بسياسات قطاع ما: "التطبيع" وهو عملية قبول فكرة غير مصقولة "كمعيار" عابر للحدود مستند لمعرفة خبيرة وتعريف تفصيلي وعمليات إحصائية؛ "التجزئة" مفهوم يخضع لتفسيرات شتى وينتشر في الوقت ذاته في أوساط عدد من الفاعلين غير المتجانسين؛ و"الاستيعاب" هو عملية تكييف وإثراء مفهوم شامل، من شأنها أن تحقق استقرار ذلك المفهوم وتحميه من الانتقاد العميق الذي يعارضه مرور الوقت وتثبتته كفتة من السياسات المستقرة نسبياً [١٤، الصفحة ٢١٢].

في إطار حل شامل ودائم لمشكلة المخدّرات غير المشروعة". وفي هذا التعريف، تبدو التنمية البديلة متشابهة على نحو مربك مع جهود مكافحة المخدّرات والتنمية المستدامة. مع ذلك، فإن هذا التعريف لا يوفر إطاراً صريحاً لتحديد دور "المجتمعات المحلية المستهدفة"، ولا مكونات "الحل الدائم" لمشكلة المخدّرات أو جهود التنمية والمهل الزمنية أو الأشكال اللازمة لتحقيق النجاح في هذا الصدد. وكفيينا القول إنه يتيح فسحة كافية لشمول طائفة واسعة من أنماط الفهم والتفسير. وكما ورد في تقرير المخدّرات العالمي لعام ٢٠١٥، فإن التنمية البديلة هي مفهوم "في حالة تغيّر مستمر"، لا يزال المرء يناضل من أجل تحديد جوهره: "عملية"، "طريقة"، "سياسة"، "أنشطة"، "مكون في أنشطة إنمائية متعددة الأبعاد"، "تدابير مصممة خصيصاً"، [٨، المرفق]: وما زالت طبيعة التنمية البديلة متعددة الأوجه وشديدة الاعتماد على أسلوب استخدامها الذي تختاره الجهات الفاعلة في مجال السياسات العامة. وقد نفذت سياساتها تحت عناوين أخرى، مثل "سبل المعيشة البديلة" في أفغانستان،<sup>(٣)</sup> أو "مدّد نطاقها"، منذ وقت أقرب، في سياسات أوسع، مثل "التدريج الإقليمي" في كولومبيا أو "الاقتصاد الكافي" في تايلند. بعبارة أخرى، فإن مفهوم التنمية البديلة يتخذ صوراً متنوعة لدى تطبيقه على المستوى الوطني، مما يزيد من صعوبة التشارك في النماذج أو الدروس المستفادة بين البلدان.

ويرتبط مشهد التنمية البديلة المجرأ ارتباطاً متيناً بمسار المفهوم نفسه. ذلك أن وضع الإطار المفاهيمي للتنمية البديلة، الذي أدرج في وثائق السياسات الدولية بشأن المخدّرات في أواخر عقد الثمانينات من القرن الماضي، اتبع مسلكاً متعرجاً من العمليات "الترقيعية". وفي مواجهة تزايد تغيير مواقع مناطق زراعة المحاصيل غير المشروعة، توصلت الحكومات إلى صوغ توافق في الآراء على صعيد الأمم المتحدة، وخصوصاً بين الجهات المانحة المشاركة في مكافحة الدولية للمخدّرات، وذلك بشأن اتباع استراتيجية تستند إلى "التنمية الريفية الواسعة كوسيلة للتوصل في نهاية المطاف إلى مستوى التنمية اللازم للتخلص من إنتاج المخدّرات غير المشروع" [١٦، الصفحة ١٣]. ومن ناحية نظرية، أرسى هذا المفهوم على أساس منطقي مفاده أن البدائل الزراعية المتاحة لمزارعي النباتات غير المشروعة ستفضي في آخر المطاف إلى توليد الدخل الكافي لتسهيل تخليهم عن الأنشطة غير المشروعة وإتاحة سبل العيش الكريم لهم. ولكن، من الناحية العملية، أدى عدم التجانس في تفسيرات هذا الافتراض إلى إحداث تأثير كبير على بناء مفهوم التنمية البديلة الذي أصبح قبوله شائعاً على الصعيد الدولي.

<sup>(٣)</sup> نظرياً، تحاول برامج سبل المعيشة البديلة إدماج أهداف مكافحة المخدّرات في مسار استراتيجيات التنمية الوطنية ومعالجة عوامل زراعة محاصيل المخدّرات غير المشروعة، في حين اعتبرت برامج التنمية البديلة برامج تقتصر إلى التماسك الاستراتيجي وخفضت إلى مستوى المشاريع المنفصلة المخصصة لمناطق معينة. غير أن البحوث تبين أوجه التشابه من حيث التنفيذ والنتائج الكامنة وراء العناوين المتميزين لكل من "التنمية البديلة" و"سبل المعيشة" [٥].

ومنذ بداية عقد السبعينات من القرن الماضي وحتى أوائل أعوام ٢٠٠٠، نشرت مبادرات متزامنة للتنمية البديلة في مختلف أنحاء العالم باعتبارها جزءاً من استراتيجية عالمية لخفض عرض المخدّرات غير المشروعة، تضمنت تدخلات استكشافية بخصوص "استبدال المحاصيل" و"التنمية الريفية المتكاملة"، لا سيما في مناطق إنتاج محاصيل الكوكا وخشخاش الأفيون في جنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية. وشارك في تلك المبادرات عدد صغير نسبياً من الجهات الفاعلة. ولكن الاختلافات الكائنة بين أهداف السياسات وأدواتها، وكذلك تباين مستويات الالتزام والموارد المعبئة في أوساط الجهات الفاعلة، أفضت كلها إلى تعدد تخصيصات تعريف "التنمية البديلة" وإلى اختلال كبير في توازن السبل المتبعة لمواصلة تشكيل هذا المفهوم.

وقد شجعت الولايات المتحدة، بواسطة وكالتها للتنمية الدولية، على اعتماد مبادرات التنمية البديلة منذ وقت مبكر في بوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وبيرو،<sup>(٤)</sup> وكررت فيما بعد تلك التجربة في كولومبيا في بداية سنوات ٢٠٠٠.<sup>(٥)</sup> وما قصدته حكومة الولايات المتحدة في إطار تلك البرامج هو توفير مساعدة تقنية وقانونية وسياساتية، والتدريب والدعم للعاملين، وكذلك إجراء بحوث بشأن الأسواق وتوعية القطاع الخاص<sup>(٦)</sup> من أجل دعم الانتقال من "الاقتصاد القائم على المخدّرات إلى اقتصاد يستند إلى قاعدة اقتصادية ثابتة ومشروعة ومتنوعة" [١٧، الصفحة ١٢؛ ١٨، الصفحة ٢]. ولكن مع أن هدف برامج التنمية البديلة هو الاستعاضة تدريجياً عن الكوكا بمحاصيل أخرى مجدية من الناحية الاقتصادية، فإن الغايات السياسية التي توختها سياسة الولايات المتحدة لمكافحة المخدّرات وقتئذ، أي تحقيق نتائج سريعة ومرئية من حيث خفض الطلب، كثيراً ما حجبت التدابير الإنمائية التي استغرق تنفيذها ونجاحها وقتاً أطول.

وكما أكدت عليه مختلف وثائق سياسات الولايات المتحدة في تلك الفترة، فإن "نجاح" جهود التنمية البديلة استلزم "قيام الحكومة المستضيفة بمراقبة مناطق المشاريع وضمان أمنها؛ وتنفيذ عمليات فعالة لمنع؛ والقيام بتنسيق دقيق لجهود استئصال الزراعة وحظرها"؛ واستلزم أيضاً برامج موسعة للمساعدة الاقتصادية. وعلى سبيل المثال، في عام ١٩٩١، خلال

<sup>(٤)</sup> مولت حكومة الولايات المتحدة مشاريع "التنمية البديلة" في دولة بوليفيا المتعددة القوميات منذ عام ١٩٧٥ وفي بيرو منذ عام ١٩٨١. وفي دولة بوليفيا المتعددة القوميات، ركزت الجهود أولاً على منطقة تشاباري حيث مولت وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية أربعة مشاريع للتنمية البديلة بين عامي ١٩٨٢ و٢٠٠٢ بل ودعمت الولايات المتحدة أيضاً برنامجاً حكومياً بوليفياً لدفع الأموال للمزارعين مقابل الامتناع عن زراعة الكوكا. وفي بيرو، صمم أول مشروع للتنمية البديلة مولته تلك الوكالة (١٩٨١-١٩٩٤) من أجل زيادة تنوع المحاصيل المنتجة بواسطة مشروع "المساعدة الزراعية لإنتاج المحاصيل المشروعة البديلة وتحسين الطرق والخدمات الصحية والمجتمعية". وتمت استبانة مشكلة تطلقت بانعدام خطير للأمن ومشاكل أخرى أعاققت نجاح البرنامج إلى حد بعيد [١٧].

<sup>(٥)</sup> استهدفت الحكومة مناطق زراعة الخشخاش في كولومبيا في عام ٢٠٠٢ وسعت البرامج بشمول مناطق زراعة الكوكا في عام ٢٠٠١، ولكنها استهلت الأنشطة في عام ٢٠٠٢ ضمن "خطة كولومبيا".

<sup>(٦)</sup> استخدم مصطلح "التنمية البديلة" منذ عقد السبعينات في القرن الماضي للإشارة إلى الأنشطة التي تساعد زراعي المحاصيل غير المشروعة في العثور على سبل قانونية لكسب العيش وهي "تشمل طائفة واسعة من المبادرات الإنمائية لإيجاد بدائل قانونية للعمل وتخفيف حدة الفقر وحفز الاستثمار والنمو الاقتصادي. ويكثر أن تشمل هذه الجهود استبدال المحاصيل غير المشروعة بمحاصيل مشروعة" [١٧، الصفحة ١، بالإنكليزية].



إعداد وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية لاستراتيجية التنمية البديلة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات، منح قانون الأنديز للتجارة التفضيلية المنتجين من جميع بلدان المنطقة معاملة الإعفاء من الرسوم الجمركية بهدف دعم الأنشطة الاقتصادية المشروعة لغرض تقليل الاعتماد على اقتصاد المخدرات غير المشروعة، وتجدد ذلك الهدف بعد عقد واحد من الزمن مع التوقيع على قانون الأنديز لتعزيز التجارة والقضاء على المخدرات. واقتربت التدخلات الإنمائية البديلة على المستوى الاقتصادي المصغّر بدعم اقتصادي أوسع صُمم من أجل ضمان تحسين وصول صادرات الأنديز إلى أسواق الولايات المتحدة [١٩]، ولكن لأن الترتيبات شملت جميع أشكال منتجات المنطقة، يصعب قياس حصة المنتجات البديلة وفوائدها للمجتمعات المستفيدة من تلك الترتيبات [٨، ٢٠، ٢١].

وتشكل التنمية البديلة في هذا السياق أداة للتشجيع على نبذ الزراعة غير المشروعة حيث صُنّف دعم التنمية في فئة "مساعدة مكافحة المخدرات"، كما تشكل نوعاً من التعويض عن الضرر والخسائر المالية الناجمة عن تنفيذ نهج عدم التسامح إطلاقاً تجاه زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة. ويعتبر توفير البدائل الاقتصادية الممكنة التطبيق للزراعة غير المشروعة عنصراً فرعياً من مكونات خليط من سياسات خفض العرض استجابة لأسس سياسة مكافحة المخدرات التي اتبعتها الولايات المتحدة آنذاك؛ وأدى هذا التصور المفاهيمي للتنمية البديلة إلى "برامج عمل متداخلة" [٢٢] تقتصر للتوازن الجيد. وبالنظر لكون مبادرة التنمية البديلة خارجية التوجه، فقد جرى تنفيذها في خضم ارتباك أساسي بين أهداف السياسات ووسائلها: القضاء على زراعة المحاصيل غير المشروعة على المدى القريب والانتقال نحو التنمية المستدامة. وهذه الازدواجية تتبلور بفعل دور القضاء على المحاصيل غير المشروعة (سواء أكان قسراً أو طوعاً) والاشتراط في تقديم المساعدة الإنمائية على بذل جهود من أجل القضاء على المحاصيل غير المشروعة [٢٢-٢٥]. وبالنظر إلى توازن القوى التاريخي في مضمار سياسات المخدرات، فقد ساد ذلك الرأي لوقت طويل في المناقشات الدولية بشأن التنمية البديلة. وكما شددت عليه الجهات الفاعلة المنخرطة في مجال التنمية البديلة اليوم، فإن "الولايات المتحدة لديها المصلحة والموارد والنفوذ" للعمل بشأن هذا البرنامج على النطاق الدولي، وهي قد طورت الرؤية التي "تحجب التفسيرات البديلة للتنمية البديلة".

وقد اختلفت تفسيرات التنمية البديلة وأساليب تنفيذها مع اختلاف الأماكن والأوقات. وشكل التوازن بين جهود التنمية والجهود الأمنية الأسس التي أدت إلى تلك التباينات. وعلى سبيل المثال، أعلنت تايلند عن خلوها من زراعة الخشخاش في عام ٢٠٠٢، وأصبح معروفاً اليوم أنها تتبع نهجاً شاملاً لمفهوم التنمية البديلة. مع ذلك، فإن تفسيرها المعاصر لهذا المفهوم انبثق عن عملية موازنة معقدة على الأرجح. فمنذ المشروع الملكي الأول في عام ١٩٦٩، الذي أطلقه الملك بهومبول أدولياديج في قرية دوي بوي القبلية الهضبية، تطور التفسير التايلندي للتنمية البديلة الذي "يركز على السكان" خلال الأربعين عاماً التي تلت الإخفاقات المعترف بها للتدابير القمعية الحكومية الأولية الرامية إلى استئصال تلك الزراعة والتقييم القائل بأن تنفيذ برامج منعزلة لاستبدال المحاصيل لن يكفي وحده لتمكين المزارعين من الانتقال بطريقة فعالة

ومستدامة إلى الأنشطة الزراعية المشروعة [٢٦]. وعلى نحو تدريجي، انتقل موضع التركيز نحو الوصول إلى الأسواق، وتأجيل القضاء على زراعة المحاصيل غير المشروعة (بعد ستة أو ثمانية أعوام من استهلال الأنشطة الإنمائية) والتكامل في الاتجاه الاجتماعي السائد. وكما يتوضح من برنامج تنمية مناطق الهضاب المشترك بين تايلند وألمانيا (١٩٨١-١٩٨٨)، فقد ساهم الدور السياسي الهام للملك والدعم المتواصل من جانب الجهات المانحة في جعل النموذج التايلندي نمطاً مثالياً للتنمية البديلة ذات التركيز الإنمائي [٢٠، الصفحة ٣٠].

وخارج نطاق تجربتي تايلند والولايات المتحدة، جاء إعداد مسار متكامل لمفهوم التنمية البديلة في وقت متأخر، الديناميات الأوسع نطاقاً لدورات جداول الأعمال: فهناك من جانب ترسيخ البرنامج الأوروبي بشأن المخدّرات الذي انبثق ببطء في منتصف ثمانينات القرن الماضي مع ظهور وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الأيدز في القارة [٢٧، ٢٨]، ومن جانب آخر، تعزيز مبدأ المسؤولية المشتركة للبلدان في منطقة أمريكا اللاتينية. وفي أواخر تسعينات القرن الماضي وأوائل أعوام ٢٠٠٠، تقاربت مسارات مناقشة سياسات المخدّرات في ألمانيا والاتحاد الأوروبي ومنظمة الدول الأمريكية نحو الإقرار بالحاجة إلى نقل مفهوم التنمية البديلة إلى موضع يقع في منتصف الطريق بين سياسات المخدّرات والسياسات الإنمائية. ووفقاً لهذا التفسير، تشكل التنمية البديلة واحداً من العناصر العديدة التي يمكن أن تقدمها المساعدة الإنمائية لمكافحة المخدّرات، إلى جانب الاستجابات الموجهة نحو الطلب على المخدّرات والتدخلات الصحية. واستناداً إلى التجربة الألمانية، ولا سيما المشاريع المنفذة في بيرو وتايلند، تعتبر التنمية البديلة وسيلة من بين "أهم الوسائل" و"الفرص" فيما يخص التعاون الإنمائي في مجال مكافحة المخدّرات، إضافة إلى كونها خياراً مجدياً للمساهمة في "مكافحة المخدّرات وكذلك في التنمية البشرية المستدامة بكليتها" [٢٩، الصفحة ٩؛ ٣٠]. وفي منطقة أمريكا اللاتينية، يجري تصور التنمية البديلة بأنها "عنصر هام لإيجاد خيارات اقتصادية مستدامة من شأنها أن تجعل بالإمكان التغلب على العوامل المفضية إلى ظاهرة (المخدّرات)" [٣١، الفقرة ٢٢؛ ٢٢] في إطار استراتيجية إقليمية تشدد على مبدئي السيادة الوطنية والمسؤولية المشتركة. وتعتبر التدخلات الإنمائية الشاملة لعدة قطاعات المصممة وفقاً للسياقات المختلفة، مثل تسوية النزاعات، ودعم البنى التحتية، وتوفير الخدمات الاجتماعية، ومشاركة الفئات المستهدفة وتعزيز المؤسسات، تدخلات ضرورية لإبعاد المجتمعات المحلية عن الاقتصاد غير المشروع وتوجيهها نحو التنمية المستدامة.

ومن خلال التجربة والخطأ، تعددت مسارات تصور مفهوم التنمية البديلة وتفسيرها وتنفيذها، ومن ثم فهي لا يمكن أن تُناقش بمعزل عن التجارب الفعلية على أرض الواقع. ففي جميع أنحاء العالم، ارتهنت التنمية البديلة بشدة لبرامج العمل السياساتي للجهات الفاعلة الملتزمة وبالموارد المالية المتاحة. وكانت الجهود الأولية لتطبيع التنمية البديلة في أدوات السياسات الدولية المبكرة بشأن المخدّرات تمثل انعكاساً قوياً لهذه التعديلات التجريبية. وعلى سبيل المثال، حددت ورقة معلومات تقنية أصدرها برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية

للمخدرات (اليونسيف) في عام ١٩٩٢ تعريف مصطلح "التنمية البديلة" بأنها "وسيلة لمكافحة المخدرات"، معيدة تشكيل عقدين من عمليات القضاء على المحاصيل وخبرات التنمية الريفية المتكاملة في مصطلح واحد جامع [١٦، الصفحة ٢]. وذلك بالإضافة إلى أن نهج تنفيذ المشاريع الذي اعتمد بمرور الوقت وعلاقات القوة المتفاوتة التي تنظم مجال سياسات المخدرات ساهما في فرض رؤية مهيمنة على التنمية البديلة عوضاً عن جعلها "اختصاصاً معرفياً" بحد ذاته.

وعلى الرغم من تعريف عام ١٩٩٨، فرضت خطط التخصيص التعريفي المتعددة ضغطاً مفرطاً على الفكرة الأولية، مما أفضى إلى مشهد شديد التجزئة لرسم المشهد الذي يتبدى فيه هذا المفهوم: حيث "لوحظ ما لا يقل عن أربعة وجهات نظر: أن التنمية البديلة هي نهج استراتيجي متعدد الأوجه (أو منظم) لمعالجة المشكلة، وأن التنمية البديلة هي ساق واحدة لمقعد إلى جانب القضاء على الزراعة غير المشروعة والحظر وضبط الأمن والتعليم، وأن التنمية البديلة هي مجموعة من المشاريع المنفصلة (أو المشاريع التجريبية)، وأن التنمية البديلة مكافئة لاستبدال المحاصيل" [٢٣، الصفحات ٥-٨]. ويستنتج من ذلك أن عملية تصور مفهوم التنمية البديلة هو أسلوب ذرائعي لإعادة صياغة الخطوط الاستراتيجية لسياسات المخدرات، تتخذ الاعتبارات السياسية فيه غالباً أسبقية على السياسات المشتركة. وفي آخر المطاف، أدت هذه العملية غير المتساوية إلى نشوء مفهوم ترقيعي يصعب تنسيقه على نحو متجانس وعرضة للانتقاد.

وكما ستتناوله المناقشة في القسم التالي، فإن صعوبة تكوين أساس معرفي للتنمية البديلة والاستخدام المرتبك لجهود مكافحة المخدرات والجهود الإنمائية يؤدي إلى التشكك في مصداقية هذا المفهوم. وقد ساهمت هذه العناصر في قيام خلافات مفاهيمية جديدة وفي تقييد تأثير الجهات الفاعلة من خارج مجال سياسات المخدرات ممن يمكن أن يكون لمواردهم البشرية والمالية دور هام في تحسين التوازن.

### نص السيناريو نفسه وفصل ضائع: الفرصة المهدورة في تحقيق التنمية

إن أي فكرة يتوخى منها أن تصبح فئة من السياسات المقبولة دولياً والمدمجة في جدول أعمال قطاع ما، لا بد وأن تحمل ما يتيح لها أن تترسخ وتتماهى<sup>(٧)</sup> وفي دورة معيارية ما ونظرية وضع السياسات العامة، تعمل الجهات الفاعلة على حشد الموارد (البشرية والمالية والمعرفية) لغرض ترويج أفكارها باعتبارها الحل الأفضل لمشكلة مستبانة وتشرع في وضع "منصات تنظيمية"

<sup>(٧)</sup> يبين كنفغدون (١٩٨٤)، في نظرية جداول أعمال السياسات العامة، أن ميدان السياسات يتأثر بنفوذ "تيارات متعددة": تيار المشاكل عند تضجر أو استبانة مشكلة ما؛ وتيار السياسات عند وضع سياسة ما من أجل الإسهام في حل المشاكل المستبانة، والتيارات السياسية وهي الأحداث أو القوى التي تؤثر في طريقة معالجة المشاكل. وهذا المخطط يفتح نوافذ الفرص بسبب تغير التيار السياسي (تحول في توزيع القوى أو الأمزجة)، أو بسبب استبانة الفاعلين المعنيين أو تحديدهم لمشكلة جديدة. وتؤدي الجهات الفاعلة في مجال السياسات دوراً بالغ الأهمية من حيث إنهم يستطيعون تهيئة الشروط اللازمة لفتح نوافذ سياساتية، والاستفادة من هذا الانفتاح في تعليق اهتماماتهم وحلولهم على مشكلة معينة أو سياق معين.

تُبنى خصيصاً لهذه الغاية أو استخدام منصات قائمة تدرج في جداول عمل أخرى [٣٤]. وفي الحالة الأخيرة، يفترض أن تستفيد الجهات الفاعلة جيداً من استخدام معارفها ومواردها وتسخر قدراتها لتعزيز موقف معين مقابل المكاسب التي ستجني في المستقبل (منافع مادية، أو بلوغ أهداف محددة، إلخ) والتوصل إلى إقناع الجهات الفاعلة الأخرى في مجال السياسة العامة باعتماد ذلك الموقف.

وفي سياق التنمية البديلة، يمكن للمرء أن يتوقع أن فكرة منح مزارعي المحاصيل غير المشروعة خيارات زراعية بديلة سوف تشكل مدخلاً مفاهيمياً نحو ربط سياسات المخدرات بنهج إنمائي أوسع، ومن ثم ربطها بالموارد المحددة لدى الجهات الفاعلة في مجال السياسات الإنمائية. ومع ذلك، وبالإضافة إلى المسار المفاهيمي المجزأ الذي اتبعته التنمية البديلة، سرعان ما تحولت تلك التنمية إلى أداة معزولة للتدخلات السياساتية التي تشمل مجموعة صغيرة من الاختصاصيين الممارسين ووسائل مالية محدودة، تربطها علاقة واهية بمضمار التعاون الإنمائي. وكما سيؤكد عليه في هذا القسم، وعلى الرغم من الإمكانيات النظرية لتمتين تلك الروابط بين سياسات المخدرات والسياسات الإنمائية، فإن الشروط لم تُستوف بعد للتنمية البديلة لكي تتسخ كسياسة عامة مشتركة بين أوساط سياسات المخدرات وأوساط سياسات التنمية. إذ إن هناك بعض العناصر الحاسمة الأهمية التي كانت غائبة: أولاً، قاعدة معرفية متينة في شكل بيانات إحصائية نظامية، ومؤشرات ونظم لتقييم التأثير. ومن ثم فقد أدى ضعف القاعدة إلى منع تحول العلامة السياساتية الناشئة للتنمية البديلة إلى "واقع إدراكي" [١٤، الصفحة ٢١٧] يمكن أن يبني عليه فهم مشترك لما يلزم عمله. وثانياً، وبالارتباط مع ما سبق، فإن تنظيم منتدى سياساتي مخصص لإرساء أسس تلك السياسة مع جميع الجهات الفاعلة المهمة وذات الصلة أثبت كونه مسعى شاقاً.

وقد نشأت التنمية البديلة، كأداة سياساتية، لكي تستخدم في تيار إشكالي محدد وفي موضع معين، ولكن مع صعوبة الجمع بين جداول الأعمال المختلفة. وافترض أن الجهات الفاعلة في مجال سياسات المخدرات سوف تتوجه نحو الجهات الفاعلة الخارجية ممن تتوفر لديها الموارد اللازمة لدعم الجهود الإنمائية، لكن هذه العملية ظلت ناقصة ولم تثمر. وفيما يخص تنفيذ "حلول" جديدة في التنمية البديلة، كان من المفترض أن يشارك المجتمع الإنمائي الأوسع، والمانحون بصفة خاصة، مشاركة حيوية،<sup>(أ)</sup> وأن يقدموا مزيداً من الموارد المالية والخبرات والأدوات وكذلك القدرة على توسيع الجهود الإنمائية في شتى المناطق، التي يفترض أن تشمل مناطق إنتاج المخدرات.

<sup>(أ)</sup> على سبيل المثال، خصّصت وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، في إطار استراتيجيتها في بوليفيا عام ١٩٩١، قسماً خاصاً "لدور الجهات المانحة الأخرى"، مشيرة إلى دور أوساط الجهات المانحة الحيوي في نجاح تنفيذ استراتيجية حكومة بوليفيا للتنمية البديلة. وأن بعثة حكومة الولايات المتحدة في بوليفيا سوف تنشط في التماس الدعم من الجهات المانحة الرئيسية الثنائية والمتعددة الأطراف. [١٨، الصفحة ٦].

وفي الفترة من عام ١٩٧٩ إلى أوائل تسعينات القرن الماضي، شاركت الولايات المتحدة في ما يدعى نادي المانحين التابع للجنة المساعدة الإنمائية لدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وذلك بالدرجة الأولى سعيًا إلى إقناع الجهات المانحة بدعم سياسة الولايات المتحدة لمكافحة المخدرات وتنسيق مراقبة العرض من المخدرات غير المشروعة. وقد أخذت هذه القضية تشق طريقها ببطء؛ وكان أول من جاء بها وفود الولايات المتحدة في اجتماعات الخبراء ثم أخذت تظهر فيما بعد في جداول أعمال المشاورات المعيّنة المخصصة للعرض واجتماعات لجنة المساعدة الإنمائية الرفيعة المستوى. وحذرت الولايات المتحدة من التأثير المتسارع والنمو والخطر الذي يهدد المخدرات غير المشروعة على اقتصادات الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبأن المشكلة أخذت تمتد إلى مناطق التعاون الإنمائي، بخاصة في أمريكا اللاتينية. وفي تلك المناقشات دُعي إلى مناصرة الفكرة القائلة بأن الفئات السكانية المنتجة لمحاصيل المخدرات تنتمي نمطياً إلى فئات أفقر الفقراء في العالم النامي، ممن يستحقون مساعدة اقتصادية. واعتبر أن الأهمية النقدية الفائقة لإنتاج محاصيل المخدرات وهمية، وأن المزارعين مستعدون للانتقال إلى بدائل واقعية فيما لو منحوا تلك البدائل [٦].

وعوضاً عن دعم سيناريو السياسات العامة المشتركة، تحول الخطاب بشأن التنمية البديلة في منتديات المانحين في آخر المطاف إلى واجهة بلاغية فحسب. ويبدو، بالإضافة إلى ذلك، أنه استخدم في بعض الأحيان في تسويق الاستخدامات غير التقليدية للمساعدة الإنمائية. وثمة مجال للنقاش ما إذا كانت أنشطة "مكافحة المخدرات" أو "التنمية البديلة" الممولة بأموال المعونة تفي بمعايير المساعدة الإنمائية الرسمية،<sup>(٩)</sup> وإنها لا تمثل سوى النفقات الإنمائية.<sup>(١٠)</sup> وأما من جانب البلدان المتلقية للمساعدة، فإن اشتراط القضاء على الزراعة غير المشروعة في تقديم المساعدة الإنمائية لم يكن مرضياً واعتبر شرطاً غير مناسب. وأبلغ بأن بعض البلدان حاولت أن تقلب هذه الحجة رأساً على عقب بالطلب إلى الجهات المانحة تسديد مبالغ لتعويض الخسائر المالية التي تتعرض لها البلدان عند تخليها عن إنتاج المحاصيل غير المشروعة [١٦، الصفحة ١٣].

وقد أدى استخدام نص سيناريو التنمية البديلة في منتدى المساعدة الإنمائية إلى نتيجة عكسية وأعاد إحياء الخلافات المفاهيمية حول التنمية البديلة في أوساط المجتمع الإنمائي

<sup>(٩)</sup> في نهاية الحرب الباردة، أُعيد تصور تعريف المساعدة الإنمائية الرسمية بأنها مساعدة شاملة، تركز على احتياجات المعونة التي تتيح أقصى قدر ممكن من الأمن إلى جانب التنمية الاقتصادية والرفاه، وتعالج في الوقت نفسه القضايا الإنسانية. واتفق على أن المعونة ينبغي أن تستخدم لمعالجة المشاكل التي لا يمكن حلها من دول الجهود المشتركة للبلدان المتقدمة والنمو والبلدان النامية، وذلك مثل مكافحة المخدرات. وأدرجت ضمن إطار المساعدة الإنمائية الرسمية الجديد عناصر استبدال المحاصيل، ودعم النظم القضائية، وإنفاذ القانون وتحسين الصحة، ولكن مع استبعاد المشاركة المباشرة للقوات العسكرية وشبه العسكرية. وقُدِّم هذا التعديل حافزاً لكي يوجه المانحون دعمهم نحو برامج المخدرات [٣٦، ٣٥].

<sup>(١٠)</sup> في محادثات غير رسمية أُبلغ ممثل سابق للولايات المتحدة في لجنة المساعدة الإنمائية بأن المشاريع الممولة بالمساعدة الإنمائية الرسمية تتضمن إشارات صريحة إلى أنشطة المنع، مما يلقي مزيداً من الشك على الادعاء بأن النفقات تعتبر موجهة للتنمية بصفة أساسية، وذكر المتحدث أن بعض تلك النفقات لم يكن ينبغي الإبلاغ عنها بأنها مساعدة إنمائية رسمية.

بوجه عام. ولم يبرم أي اتفاق لغاية أوائل تسعينات القرن الماضي. كما نشأت دواعي قلق بشأن "خطورة" إقران المساعدة الإنمائية بأنشطة إنفاذ القانون كالتجمع على سبيل المثال. كذلك فإن مسألة المخدّرات لم تحز على المستوى نفسه من الأولوية لدى جميع أعضاء مجتمع المانحين، كما كان تقبل المانحين لحل التنمية البديلة محدوداً عموماً، وبخاصة لدى المانحين الذين اعتبروا أن الحل الرئيسي لمشكلة المخدّرات العالمية يكمن في خفض الطلب في بلدان الاستهلاك الرئيسية [٣٦]. وكان للعوامل البنوية للتعاون الدولي دور هام أيضاً. حيث لم يكن نطاق التنمية البديلة منحصراً في مجالات مكافحة المخدّرات التي يعمل فيها من قبل عدد من المنظمات فحسب، بل إن حجم مشاريع التنمية البديلة أيضاً لم يكن يمثل سوى حصة ضئيلة من التعاون الدولي وهي لا تكفي للأمل في التمكن من اجتذاب آلية التعاون الإنمائي إليها، ولا لتسوية مشاركة لجنة المساعدة الإنمائية أو أي منظمة أخرى للتعاون الإنمائي من حيث الولاية المسندة، أو الميزة المقارنة أو التقسيم الدولي للعمل.

ما الذي يمكن أن يفسر هذه الصعوبة في التوصل إلى أرضية مشتركة؟ أحد عناصر التفسير الممكنة هو أن المحاولات التي قامت بها الولايات المتحدة أثناء الفترة المعنية لحفز الأوساط الإنمائية على تحسين دورها في مكافحة المخدّرات بواسطة أموال المعونة لم تُدعم بالأدلة التي تثبت أن الحل المنادى به هو حل قابل للتطبيق تقنياً، ومجد عملياً ومتسق من حيث تصميم السياسات العامة. وعلى مستوى التنفيذ، قيّمت الجهات الفاعلة الرئيسية في مجال التنمية البديلة تأثير جهودها من منظور بلوغ أهداف القضاء على الزراعة غير المشروعة: حيث استخدمت عمليات التقييم وتقدير التأثير تقليص المساحات المزروعة بالمحاصيل غير المشروعة مقياساً رئيسياً للتقييم، مما لا يوفر سوى رؤية ضيقة لأي إنجازات إنمائية [٢٧، ٢٨]. وكما يتبين من البحوث، وحتى من بعض التقييمات الحكومية أيضاً، فإن سرعة جهود القضاء على المحاصيل وقمع زراعتها تجاوزت في معظم الأحيان سرعة المساعدة الإنمائية، ولم يمنح سوى قدر قليل من الاعتبار لخبراء التنمية [١٧، ٢٢، ٣٩-٤٣].

ووفقاً لما وثقه الخبراء فيما بعد، فإن تصميم مشاريع التنمية البديلة جاء من الخارج بالدرجة الأولى، بتسيير من الجهات المانحة [٤٤] وبتسيق من الهيئات الوطنية المعنية بمكافحة المخدّرات أو من مكاتب إقليمية للمساعدة الخارجية ممن لا يملك موظفوها سوى معرفة محدودة بشأن الدعم الإنمائي أو بشأن ديناميات الاتجار بالمخدّرات [٢٣]. ومشاريع التنمية البديلة، التي يجري تصميمها في معظم الأحيان على أساس مقياس واحد مناسب للجميع، وتستند غالباً إلى مخططات قائمة على مسبب وحيد هو تحليل السياق حيث لا تتعدى مواقع التدخل مناطق الإنتاج، وتكون مبنية على افتراض مفاده أن منتجي محاصيل المخدّرات يشكلون جماعات متجانسة [٤٥، ٤٦]. وبالإضافة إلى ذلك، فقد وضع المحللون ومنظمات المجتمع المدني أن هناك بعض المشاريع التي تحمل علامة "التنمية البديلة" انخرطت إلى حد ما في دينامية "استخدام وسيلة" المساعدة الإنمائية أو "جعلها ذات صبغة أمنية" من أجل تلبية غايات إنفاذ القانون عوضاً عن بلوغ الهدف المتوخى في خروج منتجي النباتات غير المشروعة من رقبة اقتصاد المخدّرات على نحو مستدام [٤٧-٥١].

ويُفهم من عدم وجود مجموعة متنوعة من البيانات والمؤشرات أن ثمة صورة جزئية وحيدة لواقعية إنجازات التنمية البديلة، وكذلك للشروط الاجتماعية والاقتصادية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة. ويُفهم منه أيضاً أن الجهات الفاعلة الخارجية، التي ربما كانت قادرة على إثراء المفهوم ودعمه بموارد إضافية لم تُرَوِّد بالأساس اللازم لتصور دورها الممكن. وقد أدت الثغرة المعرفية و"الفخ القياسي" [٥٢] إلى تقييد الأسلوب الممكن لمشاركة الجهات الفاعلة الخارجية في مناقشة السياسات العامة، وعلى نحو مماثل، ساهمت هذه المعرفة الجزئية أيضاً في ترجيح كفة مفهوم التنمية البديلة نحو مكوناته المتعلقة بسياسات المخدّرات، مما جعله أقل مصداقية للجهات الفاعلة في مجال التنمية، وذلك من حيث التكلفة والأساس المنطقي للتدخل.

وإضافة إلى ذلك، كانت هناك كما يبدو صعوبة في إقامة منصة تنظيمية محددة ومكرسة لمناقشة سيناريو سياسات المخدّرات والتنمية وتسوية الخلافات المفاهيمية. وما من شك في أن انبثاق مناقشات عالمية بشأن "الأمن البشري" و"الحّد من الفقر" وفر سياقاً مؤاتياً لإعداد منشور برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدّرات، الذي يعد معلماً بارزاً، المعنون "المخدّرات والتنمية" في عام ١٩٩٤. وكان مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة يدافع آنذاك عن فكرة مفادها أن الصلات بين مراقبة المخدّرات والتنمية البشرية "واضحة بجلاء" وأن "هناك" مصالح متداخلة فيما يخص المشكلة". وقد جرى استكشاف حلول مشتركة وأدوات، مثل الخدمات التعليمية، وتوليد الدخل وبناء القدرات المؤسسية أو إدخال التحسينات على البنى التحتية. غير أن جوانب سوء الفهم بشأن هذا المفهوم كانت قد حددت من قبل كأسباب محتملة وراء "الإمكانات غير المستغلة لتوسيع التفاعل العملياتي بين هيئات مكافحة المخدّرات والهيئات الإنمائية" [٥٢، الصفحات ١٤-١٧].

وإذا كانت الصلات القائمة بين مكافحة المخدّرات والتنمية البشرية صلات واضحة بجلاء بالفعل وأن هناك مصالح متداخلة، فثمة إمكانية لاستدراج منظور إنمائي أوسع في جميع جوانب مكافحة المخدّرات (بما يشمل أيضاً سيادة القانون، والصحة، وغير ذلك). وربما كان غياب منصة تنظيمية محددة لمناقشة سيناريو سياسات المخدّرات وسياسات التنمية وتسوية الخلافات المفاهيمية قد أدى إلى تباطؤ تطور مفهوم التنمية البديلة نحو التوصل إلى تفسير متفق بشأنه، وبالتالي تعزيزه باعتباره مدخلاً لسياسات المخدّرات الموجهة نحو التنمية.

وسواء أكان السبب هو غياب الإرادة السياسية أم وجود المخاطر السياسية، فإن محاولات الدعوة إلى توسيع التعاون بين الوكالات لم تقابل باستجابة إيجابية. ومع أن الهدف الأولي لبرامج التنمية البديلة يتألف من خفض إنتاج المخدّرات، يبدو أن الإمكانية النظرية لتحويل فكرة التنمية البديلة إلى مدخل مفاهيمي نحو إدماج نهجي لسياسات المخدّرات وسياسات التنمية تكشفت عن سراب. ويلمح تقرير هام عن تقييم مواضيعي أعده مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة إلى أن غياب القيادة قد ألقى بثقله على هذه

المسألة في الماضي.<sup>(١١)</sup> وبالتالي فإن كوة التنمية البديلة المتخصصة لا توفر سوى مجال محدود للجمع بين وسطين للسياسة العامة مختلفين في الحجم والأهداف والرؤية. وإلى جانب ذلك فإن منصات أخرى مثل لجنة المساعدة الإنمائية اُسمت باعتبارها استراتيجية متباينة بشأن دور التنمية البديلة وأولويات الجهات المانحة على حد سواء فيما يتعلق بمشكلة إنتاج المخدّرات، وبقدرة بنوية محدودة على المشاركة في برنامج سياساتي جديد. وقد ساهمت هذه العوامل أخيراً في تقليل قدرة تقبل الجهات الإنمائية الفاعلة وقيدت فرصة انفتاح منفذ حقيقي لسيناريو السياسات العامة المشتركة. وفي آخر المطاف، فإن عدم التطابق بين تيار السياسات العامة وتيار المشاكل في مجال التعاون الدولي ساهم في دينامية الفرص الضائعة من أجل "تحقيق التنمية".

**اهتمامات مشتركة، أدوار أداء مختلفة: اغتنام الفرص المتجددة من دورة الجمعية العامة الاستثنائية لعام ٢٠١٦ وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠**

أعاقت الخلافات المفاهيمية التي لم تُقضى، وتنوع أساليب التنفيذ وتداخل السياسات العامة المحدودة استخدام الخطاب البلاغي القائم على التنمية البديلة لكي يصلح كلياً كمدخل لنهج مشترك في مقاربة مشكلة المخدّرات والتنمية. وما من شك في أنّ بعض برامج التنمية البديلة أحرز نجاحاً، وأنّ بعض الجهات المستفيدة، مثل منطقة سان مارتين في بيرو [٥٤]، قد رُوّج لها كنماذج لتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية في البيئات المتأثرة بالمخدّرات. مع ذلك، فإن هناك خليطاً من تجارب التنمية البديلة وتقييماتها. والواقع هو أن عدم استقرار التوازن بين مكافحة المخدّرات وأهداف الدعم الاجتماعي والاقتصادي أثار مقاومة من جانب أصحاب المصلحة الحاليين والمحتملين، مع تشكك بعضهم في جدوى مفهوم التنمية البديلة وعملياتها، واعتماد بعضهم الآخر أحياناً مواقف متطرفة بشأن مشروعية ذلك النهج. وعلى سبيل المثال، تجمّع بعض منتجي المحاصيل غير المشروعة في عام ٢٠١٦ في المنتدى العالمي لمنتجي النباتات المحظورة، بدعم من منظمات المجتمع المدني، للإعراب عن دواعي قلقهم الشديدة تجاه برامج التنمية البديلة.

ومع أنّ التسليم بأن التتابع السليم لأنشطة مكافحة المحاصيل غير المشروعة قد يساعد المنتجين على الانتقال إلى مصادر الدخل المشروعة، استنكر المشاركون في ذلك المنتدى هيمنة القضاء على المحاصيل على البدائل المستدامة الأخرى [٥٥] وشجبوا الآثار السلبية

<sup>(١١)</sup> يمكن للتنمية البديلة أن تتطور بقيادة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة من وضعها الراهن كشبكة للسلامة الاجتماعية ذات دعم هامشي واحترام ضئيل إلى برنامج للتنمية الاقتصادية التدريجية مع تحقيق نتائج إيجابية وفعالة من حيث التكلفة وقابلة للقياس. ولكن هذا الإحياء يتوقف على مدى استعداد المسؤولين الإداريين في المكتب وموظفيه وأوساط المانحين للتركيز على التنمية البديلة كعملية كلية، وليس كسلسلة من "المشاريع التجريبية" المنفصلة. ويحتاج المكتب لأن يتبع نهجاً استراتيجياً نظامياً للتنمية البديلة، وخطة تنفيذ شاملة ومتسقة، والتزام بالامتياز الإجرائي الذي يضمن تحقيق المكتب لإمكانات التنمية البديلة بأكملها" [٢٣، الصفحة ٢].



لما يسمى التنمية البديلة في هذه الظروف (انتهاك حقوق الإنسان، وتلويث التربة والمياه، والتشريد القسري، والديون، وانعدام الأمن الغذائي). وعارض معظم المشاركين الذين أُجريت مقابلات معهم أثناء ذلك المنتدى التنمية البديلة معارضة شديدة—ويعتقد بعضهم أيضاً أنها دمرت حياتهم الأسرية. وعلى مستوى السياسات العامة، قد يقر بعض أصحاب المصلحة ممن أُجريت مقابلات معهم أنه حدث أن "بعض المناطق تضررت ببرامج التنمية البديلة السيئة التصميم أكثر من استفادتها منها"، وأن التنمية البديلة، حسبما جرى تنفيذها حتى الآن، "لا علاقة لها بالتنمية". وبالتالي، ما زالت هناك حالات من سوء الفهم العميق وإدراكات متباينة لماهية التنمية البديلة أو لما ينبغي أن تكون عليه هذه التنمية، مما قد يفضي إلى خلاف شديد حول مشروعيتها

وعلى الرغم من التوترات الطويلة العهد حول مفهوم التنمية البديلة، يتضح من الديناميات الأخيرة أن ثمة عملية جارية لإعادة إحياء الإطار المفاهيمي للتنمية البديلة. ويركز هذا القسم على التحدي الذي تواجهه الآراء التقليدية بشأن التنمية البديلة ويناقش تبعات تلك الديناميات على حافظة مشاريع وبرامج التنمية البديلة المعاصرة. ولعل المرء يلاحظ أن البيئة السياسية التمكينية أدت إلى تسريع مسار عمل أصحاب المصلحة نحو تحقيق تقارب أوسع بين الأفكار بشأن التنمية البديلة. ويبدو أن الدعوات إلى إجراء نقاش عالمي بشأن سياسات المخدّرات، التي أدت إلى جلسة استثنائية للجمعية العامة في عام ٢٠١٦،<sup>(١٢)</sup> عجلت من إتاحة فرصة جديدة أمام أصحاب المصلحة في التنمية البديلة لاستيعاب الآراء المتباينة وحشد المزيد من الموارد من أجل استتباب وتعزيز الحلول المشتركة لجدول أعمال سياسات مكافحة المخدّرات في المستقبل. بالإضافة إلى ذلك، أتاحت المناقشات المترامنة بشأن جدول الأعمال العالمي الجديد للتنمية المستدامة مجالاً للسياسات يتيح إيجاد منظورات جديدة بشأن مشكلة المخدّرات العالمية والأساس المنطقي للسياسات اللازمة لمعالجتها. وفي هذا السياق، يبدو أن ثمة طموحاً متجدداً لإرساء التنمية البديلة على أساس متين ومشارك ومعياري يتيح لها أن تتحول لما هو أكثر من أداة لخليط من سياسات مكافحة المخدّرات ولتحسين إدماجها في نهج التنمية المستدامة في تناول مشكلة المخدّرات العالمية.

ومنذ بداية الألفية، طرحت مجموعة من الاختصاصيين الممارسين والخبراء أفكاراً جديدة في محاولة لسدّ فجوات المعرفة والقياس فيما يتعلق بالتنمية البديلة. واتخذت الجهات الفاعلة المحورية مواقف معيّنة في ميدان سياسات المخدّرات الدولية، وجاء ذلك أولاً دونما

<sup>(١٢)</sup> على الرغم من مضي قرن من الجهود الواسعة لمكافحة المخدّرات، أدت مشكلة المخدّرات العالمية المستمرة لإيجاد مناخ سياسي محبط خلال السنوات القليلة الماضية. ففي عام ٢٠١٢، واستجابة للدعوات الملحة التي وجهتها حكومات غواتيمالا وكولومبيا والمكسيك والتي تعكس مناقشات دارت في قمة كارتاخينا السادسة للقارة الأمريكية، قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في قرارها ١٩٢/٦٧، أن تعدل جدولها الزمني للتقييمات وأن تعقد، في أوائل عام ٢٠١٦، إضافة إلى الجلسة التي حدد موعدها أصلاً في عام ٢٠١٩، جلسة استثنائية بشأن مشكلة المخدّرات العالمية لغرض تقييم التقدم المحرز مقابل مجموعة الأهداف المحددة في الإعلان السياسي وخطة العمل بشأن التعاون الدولي صوب استراتيجية متكاملة ومتوازنة لمواجهة مشكلة المخدّرات العالمية، ولتعديل النهج السياسي والإجراءات المزمع اتخاذها لمكافحة مشكلة المخدّرات العالمية.

تكوين تحالف واضح، من أجل إعادة إحياء المفهوم بالاستناد إلى أفضل الممارسات المتبعة والدروس المستفادة. ويُلاحظ، مع ذلك، أن ثمة دوافع أشدّ تعقداً وراء الرغبة في إعادة التشكيل المعياري للتنمية البديلة. ففي متابعة خطة العمل بشأن التعاون الدولي على إبادة المحاصيل المخدّرة غير المشروعة وبشأن التنمية البديلة لعام ١٩٩٨، انخرط منقذو برامج التنمية البديلة والمحللون السياساتيون في عمليات متزامنة لاستعراض مشاريع التنمية البديلة الناجحة منها وغير الناجحة<sup>(١٣)</sup> وبمبادرة مشتركة بين المؤسسة الألمانية للتنمية الدولية، والوكالة الألمانية للتعاون التقني وبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدّرات، عقد المؤتمر الدولي بشأن دور التنمية البديلة في مكافحة المخدّرات والتعاون الإنمائي، في فيلدافينغ، في ألمانيا، ٢٠٠٢ بالاستناد إلى الشواغل المشتركة بشأن "إمكانية تحسين نتائج التنمية البديلة" وأنّ من شأن تعزيز الحوار أن يساعد على "إرساء أساس لتحديث مفهوم التنمية البديلة الكائن [وتشكيل] تحالفات استراتيجية"<sup>(١٤)</sup> [٦١، الصفحات ٢-٤]. وكان ذلك المؤتمر، الذي وصفه الاختصاصيون الممارسون بأنه أحد الأحداث الدولية الرئيسية بشأن التنمية البديلة [٨، المرفق]، معلماً يدل على بداية سلسلة من الأنشطة التي حاولت في إطارها الجهات السياسية الفاعلة صياغة معرفة مشتركة بشأن التنمية البديلة.

وشكّل استعراض التقدم المحرز نحو بلوغ الأهداف المحددة في خطة العمل لعام ١٩٩٨ وتجدد الالتزامات الدولية في عام ٢٠٠٩ بيئة مكّنت الجهات الفاعلة من تحديد الدروس المستفادة من البرامج والسياسات السابقة، ومن تطوير خبرات جديدة بشأن التنمية البديلة. وأجريت في الفترة الفاصلة بين هذين التاريخين تقييمات إقليمية رئيسية [٦٢، ٦٣]، إضافة إلى مناقشات الخبراء الدولية وتحليل لم يسبق مثيله للتنمية الدولية. وعلى سبيل المثال، تناولت الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات، التي اعتبرت في معظم الأحيان القيم اليقظ على اتفاقيات مكافحة المخدّرات، مسألة مدى ملاءمة تصور التنمية البديلة الراهن للتصدي للتحديات الجديدة، ففي تقريرها السنوي لعام ٢٠٠٥، الذي يدعو لمكافحة التمييز الذي انقضى عهده بين العرض والطلب في سياق تحليل مشكلة المخدّرات، شجعت الهيئة على توسيع نطاق التركيز على التنمية البديلة والتسليم بحدودها التقييدية، بما في ذلك نهج كل مشروع على حدة وانعدام تلك البرامج في مناطق إنتاج القنب، بما في ذلك أفقر المناطق المتأثرة بالمخدّرات في أفريقيا.

<sup>(١٣)</sup> وخصوصاً الموظفين الفنيين في المكاتب الميدانية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة، والمكاتب الإقليمية والقطرية التابعة لوكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية (خصوصاً في أفغانستان وبيرو وكولومبيا)، والوكالة الألمانية للتعاون الدولي، وممثلين للمؤسسات والوكالات الحكومية النابندية، واللجنة الوطنية البيروفية للتنمية والحياة بلا مخدّرات. انظر على سبيل المثال التقييمات وتقارير المراجعة [٢٣، ٥٦-٦٠].

<sup>(١٤)</sup> جمع المؤتمر بين خبراء من وكالات التنمية في المملكة المتحدة والولايات المتحدة وهولندا وممثلين عن البنك الدولي ووكالات الأمم المتحدة، والمفوضية الأوروبية ومنظمة الدول الأمريكية، بالإضافة إلى ممثلي المنظمات غير الحكومية. ونظمت أيضاً حلقات عمل إقليمية في ذلك الإطار. وعقد المؤتمر في سياق (جاء لاحقاً لهجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١) حيث أدرجت الصلات القوية بين الاتجار بالمخدّرات وانعدام الاستقرار السياسي والفقر في الخطابات العمومية أثناء ذلك.

وأكدت في الوقت نفسه على ضرورة وضع مفهوم متوازن للتنمية البديلة،<sup>(١٥)</sup> ودعت أيضاً إلى النظر في وضع "تعريف أكثر شمولاً" وإلقاء نظرة أكثر دقة على "المجتمعات الواقعة على تخوم المدن وفي المدن من حيث احتياجاتها التنموية التوجّه فيما يخص مكافحة المخدّرات" [٦٤، الفقرة ٤٠].

وألمحت الهيئة أيضاً إلى ضرورة عدم اعتبار التنمية البديلة أداة لخليط من سياسات المخدّرات فحسب، بل اعتبارها قضية شاملة لعدة قطاعات أيضاً ومدخلاً لنهج أوسع تنموي التوجّه في التصدي لمشكلة المخدّرات برمتها: "ما تحتاجه المناطق الأكثر تضرراً من مشاكل المخدّرات، وكذلك البلدان التي يسود فيها اقتصاد المخدّرات غير المشروعة، إنما هو اتباع نهج تنموية شاملة تأخذ هذه المشاكل في الحسبان تماماً. وبعبارة أخرى، ثمة حاجة لاتباع نهج إنمائية شاملة تدمج في المسار الرئيسي مبادئ التنمية البديلة وممارساتها معاً، بما في ذلك التنسيق مع وكالات إنفاذ القانون، سواء كان ذلك في سياق ريفي أو حضري" [٦٤، الفقرة ٤١]. وانطلاقاً من هذا المنظور، ارتبطت أفضل الممارسات المتبعة في التنمية البديلة "بالمبادئ السليمة في التنمية" [٦٤، الفقرة ٢٢]. وقُدّمت التوصية بأن يُدمج هذا النهج في سياسة إنمائية شاملة ومستدامة، بما في ذلك على مستوى وكالات التعاون الإنمائي مثل البنك الدولي [٦٤، الفقرة ٤٨ (ب)]. واقترحت مجموعة من المبادئ الأساسية [٦٤، الفقرة ٢٤].<sup>(١٦)</sup> ورغم صعوبة قياس فعالية تأثير ذلك التقرير، ما من شك في أنه ساهم في تهيئة السبيل إلى دينامية أوسع نحو تقارب المفاهيم بشأن التنمية البديلة.

ولقد تسارعت تلك الديناميات بفضل التحول الأخير في تيار السياسات الذي حفزته النداءات الملحة، ولا سيما النداءات التي أطلقتها حكومات من أمريكا اللاتينية، إلى مناقشة النهج السياسي الذي يجري تنفيذه بشأن "مشكلة المخدّرات العالمية" الدائمة. وتمت في غضون فترة قصيرة تعبئة موارد هامة فيما يخص التمويل وإنتاج المعارف والقيادة السياسية. ونظمت حلقات عمل دولية، وحوارات غير رسمية بشأن سياسات المخدّرات، واجتماعات لأفرقة الخبراء العاملة الحكومية الدولية المفتوحة العضوية، وحلقات دراسية إقليمية ومؤتمرات دولية

<sup>(١٥)</sup> تبدو بوضوح الملاحظات التالية: "التنمية البديلة هي مفهوم يتصل بالتنمية المتكاملة التي ما فتئت تُطبّق في مناطق ريفية واقعة في البلدان النامية، حيث تُزرع هذه النباتات [على نحو غير مشروع]. وإن اتخاذ القرار بزراعة محاصيل المخدّرات غير المشروعة هو نتاج لعوامل كثيرة معقّدة ... وإن أنجح الجهود ... ينطوي على توليفة من المتبّطات 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. ... من شأن أي مفهوم شامل حقاً للتنمية البديلة ألا يشمل زراعة محاصيل بديلة فحسب، وإنما يشمل أيضاً 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 تُنفذ إلا حيث يمكن ضمان تهيئة مناخ من الأمن والاستقرار الوافي بالغرض." [٦٤، الفقرتان ١ و٩].

<sup>(١٦)</sup> بما في ذلك متطلبات الإرادة السياسية والتمويل والتزام على المدى الطويل، واتساق التنمية البديلة مع سياسات التنمية، والاعتبار لتعقد دور المحاصيل غير المشروعة في حياة المزارعين، ومشاركة زارعي المحاصيل وأسرههم والمجتمع المحلي مشاركة تامة في تصميم وتنفيذ استراتيجيات التنمية البديلة، وتركيز تدابير إنفاذ القانون في المناطق التي تُزرع فيها المحاصيل غير المشروعة على تنظيمات الاتجار بالمخدّرات والتنظيمات الإجرامية.

رفيعة المستوى حول التنمية البديلة، وذلك من أجل التشارك في الخبرات، وبناء المهارات وصياغة التوصيات التقنية.<sup>(١٧)</sup> ويسرت هذه الجهود الحوار بين أصحاب المصلحة المتنوعين، وعززت التنمية البديلة على المستوى السياسي الأعلى، وساهمت في وضع مجموعة من المبادئ الأساسية من أجل تعزيز التنمية البديلة بوصفها فئة مقبولة دولياً وإدماجها في المذاهب السياسية الأوسع، من دون التعرض لمخاطر وقوع خلاف أساسي بشأن مشروعية خيار التنمية البديلة [١٤].

وهناك بعض الجهات الفاعلة الجديدة، التي تقدم نفسها كأمتلة على التنمية البديلة الناجحة، ممن تشارك في توفير الموارد لبناء شبكات معرفية جديدة. ويجري تنظيم أنشطة تتناول تفسيرات مختلف أصحاب المصلحة لفكرة التنمية البديلة. كما تتعدّد الأحداث الجانبية بشأن التنمية البديلة المبرمجة على هامش الدورات العادية للجنة المخدّرات،<sup>(١٨)</sup> في حين اعتمدت اللجنة سلسلة قرارات بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٢<sup>(١٩)</sup> بهدف "ترويج أفضل الممارسات والدروس المستفادة لتحقيق استدامة برامج التنمية البديلة وسلامتها" [٦٥]. وفي سياق هذه الدينامية، قامت بيرو وتايلند بدور ميسّري الحوار من ذوي الخبرة، وتطوعتا لاستضافة مؤتمرين دوليين رفيعي المستوى بشأن التنمية البديلة ناقشا أولاً الحاجة إلى صياغة مبادئ توجيهية دولية بشأن برامج تنفيذ التنمية البديلة<sup>(٢٠)</sup> وسلما بالخلافات الجدالية القائمة من أجل موازنة "أهداف التنمية البديلة المزدوجة الجوانب" التنمية البديلة المزدوج، أي خفض زراعة المحاصيل غير المشروعة، وتعزيز عمليات التنمية المستدامة والحد من الفقر" [٦٦]، الفقرة ١٧]. وأفضت هذه المناقشات إلى صياغة المبادئ الإرشادية بشأن التنمية البديلة، والتي، رغم الانتقادات لها [٦٧]، ساعدت على تسوية الخلافات المعيارية حول فكرة التنمية البديلة، وعلى الأرجح بما يتماشى مع الأساس المنطقي الخاص بخفض العرض من المخدّرات. ولكن ما يثير الاهتمام هو أن معضلة الأهداف المزدوجة الجوانب لم تختف وأن التنمية البديلة ذكرت بوضوح باعتبارها تديراً مكملاً لتدابير إنفاذ القانون في سياق استراتيجيات مراقبة المحاصيل. ومع ذلك، فإن المبادئ الإرشادية تتيح تصوراً مفاهيمياً أكثر توازناً بخصوص التنمية البديلة، يشمل خلاصة الأفكار والانتقادات المتنازعة التي أكدت عليها شتى التقييمات ومناقشات الخبراء [٢٣، ٦٦].

<sup>(١٧)</sup> يتضمن مرفق تقرير المخدّرات العالمي لعام ٢٠١٥ قائمة بأحداث إنمائية دولية مختارة في مجال التنمية البديلة منذ عام ٢٠٠١، وهي تشمل المؤتمر الدولي بشأن دور التنمية البديلة في مكافحة المخدّرات والتعاون الإنمائي، المعقود في فيلدافينغ، في ألمانيا في الفترة ٧-١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢، وأول حلقة عمل ومؤتمر دوليين بشأن التنمية البديلة وعدة اجتماعات لأفرقة الخبراء، مما يشهد على إرادة أصحاب المصلحة في التنمية البديلة لتوفير الأدلة على العمل المنجز وعن شتى مراحل التفتّح.

<sup>(١٨)</sup> بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٦، تضاعف عدد الأحداث الجانبية والمعارض التي نظمت بشأن التنمية البديلة خلال دورات لجنة المخدّرات.

<sup>(١٩)</sup> قرارات لجنة المخدّرات ٦/٥٢ و٦/٥٣ و٤/٥٤ و٤/٥٥ و١/٥٧ و٤/٥٨. واعتمدت الجمعية العامة في قرارها ١٩٦/٦٨ مبادئ الأمم المتحدة الإرشادية بشأن التنمية البديلة.

<sup>(٢٠)</sup> شجع المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٢٦/٢٠٠٨ الدول الأعضاء على النظر في وضع مبادئ توجيهية بشأن التنمية البديلة.

وتؤكد المبادئ الإرشادية على أهمية التعاقب الصحيح للتدخلات الإنمائية وإمكانية التنمية البديلة لأن تصبح "جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجية الإنمائية الشاملة" [٦٨، الفقرتان ٩ و١٦]. وتعالج التحدي المعرفي، مع التأكيد على أهمية تقييم تأثيره [٦٨، الفقرة ١٨ (ث)] والقياسات المتوازنة التي تدمج بين مؤشرات التنمية البشرية ومؤشرات الحد من المحاصيل غير المشروعة [٦٨، الفقرة ١٧]. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من عدم تسوية خلافات خطيرة الشأن، ومنها مثلاً مسألة الاشتراط، تسلم المبادئ الإرشادية أيضاً بالأهمية المحورية لمشاركة الجهات المعنية صاحبة المصلحة في تنفيذ برامج التنمية البديلة وتعزيز امتلاك زمامها [٦٨، الفقرة ١٨ (ب)]، مع ربط تدخلات التنمية البديلة بروابط أمتن مع الاعتبارات على المستوى الأشمل، مثل تعزيز سيادة القانون [٦٨، الفقرة ١٠]، وحماية البيئة [٦٨، الفقرة ١١]، والنهوج المصممة لتلبية احتياجات السوق [٦٨، الفقرة ١٨ (ز)].

وإضافة إلى العمل من أجل زيادة تقارب الأفكار، فإن الجهات المعنية المشاركة تستثمر في المنتديات السياسية العابرة للحدود الوطنية وفي إيجاد منصات جديدة لوضع أطر للنقاش بشأن التنمية البديلة وعلى نحو أعم، من أجل الترويج لها باعتبارها خياراً في جدول الأعمال السياساتي الدولي. وأخذت تظهر الآن "حاضنات معرفية" جديدة [١٤، الصفحة ٢٢٤]، في حين يخفت صوت العامل الفاعل التقليدي السائد في جداول الأعمال (الولايات المتحدة) مع نشوء تحالف جديد من الجهات الفاعلة ذات الأفكار المتماثلة حول مفهوم أساسي جديد معاد تكييفه للتنمية البديلة. وقد بُذلت جهود ترمي إلى توسيع قاعدة دعم التنمية البديلة باعتبارها "خياراً هاماً ومجدياً وقابلاً للاستدامة" [٦٨، الفقرة ٢]. وانطلاقاً من ذلك المنظور، ثمة أهمية لاختبار وضع أداة سياسية مثل المبادئ الإرشادية بهدف اعتمادها من جانب الجمعية العامة، فهي قادرة على منحها شرعية سياسية وموثوقية. وتتيح قاعدة إضفاء الطابع الدولي على المناقشات السياسية الداخلية لدى أوساط الجهات الإنمائية المعنية ووضعها في بيئة أفرقة العمل الأكثر مرونة، التي نظمت بإدارة معهد تشاتهام هاوس، إمكانية حرية التعبير. وربما ساهمت أيضاً في تبديد مقاومة "الجهات المعنية الجديدة" المحتملة،<sup>(٢١)</sup> مثل ممثلي الصين ومصر وغواتيمالا والهند واليابان والمغرب والاتحاد الروسي، للمشاركة في مثل هذه المناقشات إلى جانب ممثلي منظمات المجتمع المدني والأكاديميين.

وحرص المشاركون في أفرقة خبراء التنمية البديلة على عرض أفكارهم مباشرة في دوائر تقرير السياسات الرفيعة المستوى<sup>(٢٢)</sup> وضمان إدراج قضية التنمية البديلة في موضع جيد في جدول أعمال دورة الجمعية العامة الاستثنائية. ونظمت في عام ٢٠١٤ أربعة اجتماعات مختلفة حول هذا الموضوع المحوري؛ واتخذت بلدان مثل ألمانيا وبيرو وتايلند وكولومبيا مواقف راسخة

<sup>(٢١)</sup> على سبيل المثال، المؤتمر الدولي الثاني بشأن التنمية البديلة، الذي جمع ما لا يقل عن ١٠٠ مشارك من ٢٨ بلداً و١١ منظمة لإجراء زيارات ميدانية، وما لا يقل عن ٢٤٠ مشاركاً من ٤٤ بلداً و١٨ منظمة للمشاركة في المؤتمر الرفيع المستوى.

<sup>(٢٢)</sup> عرضت الوثائق الختامية الصادرة عن الاجتماعات على لجنة المخدرات لكي تنظر فيها.

لتعزيز فكرة إدراج اجتماع مائدة مستديرة مواضيعية حول التنمية البديلة في جدول الأعمال؛ وصيغت ورقات موقف ومنتشورات بارزة مثل تقرير المخدّرات العالمي بدعم من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة لضمان استنارة المناقشات في إطار لجنة المخدّرات والدورة الاستثنائية للجمعية العامة. وبذلت على امتداد تلك العملية جهود كبيرة بهدف ربط مناقشة التنمية البديلة بخطة التنمية الأوسع. وبالتالي، ناقش اجتماع فريق الخبراء الذي عقده مكتب المخدّرات والجريمة مع وزارة التعاون الاقتصادي والتنمية في الحكومة الاتحادية بألمانيا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ موضوع التنمية البديلة في إطار التحضير للدورة الاستثنائية للجمعية العامة والمداولة بشأن ما بعد الأهداف الإنمائية للألفية. وأنشأت الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، نيابة عن الوزارة، أول شراكة عالمية بشأن سياسات المخدّرات وسياسات التنمية من أجل تحسين نهج سياسات المخدّرات الموجهة نحو التنمية والمستندة للأدلة العلمية ودعم الحوار الحكومي الدولي بشأن سياسات المخدّرات.

بعبارة أخرى، يمكن القول بأنه من خلال مختلف أشكال التعبئة جرى، الاستماع للآراء المتعارضة بشأن التنمية البديلة واستعراضها ومناقشتها، واختير أخيراً بعض تلك الآراء من أجل إدراجها في مفهوم أكثر إثراء وأفضل تكييفاً للتنمية البديلة، تم تجسيده أولاً في أداة سياساتية، وهي المبادئ الإرشادية، ثم في وثيقة سياسية، وهي الوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية الثلاثين للجمعية العامة. وتم التركيز بوضوح أكبر على الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لزراعة النباتات المخدّرة غير المشروعة، في حين حدد الموقع السياسي للتنمية البديلة كعنصر مركزي من عناصر "سياسة مستدامة وتنموية التوجّه ومتوازنة لمراقبة المخدّرات" بغية "إدماجها في المسار الرئيسي" في استراتيجيات التنمية على مختلف المستويات [١، الفقرة ٧]. وقامت مجموعة من شتى الجهات الفاعلة التي تشمل الوكالات الإنمائية والخبراء والمؤسسات الحكومية العاملة على صعيد البلدان في مجال التنمية البديلة بتعزيز مواردها الداخلية لاستيعاب الأفكار الجديدة وتحسين قدراتها على تبيان "نموذج آخر ممكن للتنمية البديلة" وإمكانية إدراجه في إطار مناقشة أوسع لسياسات المخدّرات باعتباره "حلاً مجدياً ومتوازناً". "وتم تجديد الزخم السياسي" حول مفهوم يتوخى منه تجاوز الفهم الضيق لسياسات مراقبة المخدّرات.

وهناك بالتالي مؤشرات على أن الدورة الاستثنائية للجمعية العامة وفرت بيئة مؤاتية للشروع في "عملية استيعاب"<sup>(٣٢)</sup> مع الجهات المعنية التي تعمل من أجل التوصل إلى إطار معياري جديد للتنمية البديلة. وذلك لأن المبادئ الإرشادية والالتزامات التي تم التفاوض بشأنها واعتمادها من قبل الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية حددت بوضوح أكبر العناصر الرئيسية لهذا المفهوم وقيوده، بحيث أتيح استيعاب آراء متباعدة جذرياً في إدراك مفاهيمي

<sup>(٣٢)</sup> أي أنها عملية يتاح من خلالها للجهات المعنية صاحبة المصلحة "إجراء تنقيح تدريجي لمفاهيم متنوعة وإثراء تلك المفاهيم وإدامتها عن طريق الإدماج المنتظم لأفكار متعمقة أخرى ومنظورات انتقادية في النموذج السائد" [١٤، الصفحة ٢١٥]. والناتج هو تكييف وإثراء مفهوم شامل وتحقيق استقراره حول مبادئ وقيم مشتركة وحمايته بمرور الوقت من الانتقاد المعارض الأساسي.

مشترك ولم يعد ممكناً رفض مصطلح "التنمية البديلة" كعلامة خاوية، كما كان عليه الحال في السابق. ويبدو أن موضع الرهان انتقل الآن نحو تعزيز التنمية البديلة وإدامتها باعتبارها فئة سياسية موثوقة، يرتكز تحديدها على مبادئ جوهرية مشتركة. ولم تعد المسألة الآن مسألة حماية التنمية البديلة من جميع الانتقادات، وإنما مسألة ترسيخ مفهوم لم يتح إدراجه في إطار مشترك إلا بعد عناء كبير.

والاتجاه الراهن الآن هو استخدام مفهوم التنمية البديلة، الذي شكل سابقاً أداة لخلط من سياسات مكافحة المخدرات، كمدخل لنهج تنموي التوجه لسياسات المخدرات. ويحاول أصحاب المصلحة المعنيين بالتنمية البديلة اتباع استراتيجيات مختلفة لربط تدخلات التنمية البديلة برباط أمتن بالنهج الأوسع للتنمية المستدامة في التصدي لمشكلة المخدرات، ويجري إيجاد منصات جديدة لحفز إتاحة الفرص. فقد أنشئت، على سبيل المثال، مختبرات ابتكارية بمبادرة من الشراكة العالمية بشأن سياسات المخدرات وسياسات التنمية ومجمع الأفكار لدى مدرسة لندن للعلوم الاقتصادية<sup>(٢٤)</sup> بغية تصميم شراكات فكرية فيما بين الاختصاصيين الممارسين العاملين في الوكالات الحكومية لمكافحة المخدرات، والأكاديميين وخبراء التعاون الإنمائي من المنظمات غير الحكومية المتعددة الأطراف بهدف التوصل لاستخدام عملي للروابط القائمة بين سياسات المخدرات وسياسات التنمية. ويجري الآن تطوير تفكير جديد بشأن الأسلوب الممكن لتوسيع مفهوم التنمية البديلة ليشمل مجالات تطبيقية جديدة، مثل البيئات الحضرية، حسبما أشار إليه المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة بشأن التنمية البديلة الذي نظم أثناء الدورة الاستثنائية للجمعية العامة. وتعمل الشراكة العالمية أيضاً على تعزيز قاعدة الأدلة والقاعدة العلمية لسياسات المخدرات الدولية التي تركز على التنمية، وإعادة التأكيد في الروابط القائمة بين زراعة المحاصيل غير المشروعة والتحديات الإنمائية (مثل تغير المناخ)، وإمكانية وضع خطة لموارد هذه الحافظة الجديدة. وقد أثبت مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة قدرته على استيعاب الأفكار الجديدة؛ فهو يضطلع بدور قيادي في إعادة تنشيط الآراء التقليدية بشأن سياسات المخدرات، ومن خلال معالجة تقرير المخدرات العالمي المتكررة للروابط الكائنة بين مشكلة المخدرات العالمية والتنمية المستدامة.

غير أنه ليس هناك سوى أدلة ضئيلة على أن رؤية التنمية البديلة كمدخل ممكن لبناء سياسة عامة تنموية التوجه أوسع نطاقاً بشأن المخدرات هي رؤية مشتركة تتجاوز إطار مجموعة الجهات الفاعلة المتشابهة الأفكار على هذا النحو. وهنا موضع النقاش. فإن بعض الأشخاص الذين جرت مقابلات معهم يؤكدون أن مجتمع سياسات المخدرات "لم يكن استباقياً بما فيه الكفاية للوصول إلى الاختصاصيين الممارسين في مجال التنمية" وأنهم "تأخروا في المشاركة في مناقشة ما بعد عام ٢٠١٥". وقد أخذت مسألة المخدرات في إطار مناقشات خطة التنمية

<sup>(٢٤)</sup> نظم مختبران ابتكاريان جديداً، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ وشباط/فبراير ٢٠١٧، في محاولة لتجسيد نتائج الدورة الاستثنائية الثلاثين للجمعية العامة في تفكير عملي. وقد أعد هذا المختبران بهدف إجراء اختبار عملي للأفكار التي طورت بطريقة جماعية وإدراجها في الخطابات الدولية لسياسات المخدرات في سياق شتى التحديات.

لما بعد عام ٢٠١٥ في الاعتبار على نحو جيد نسبياً في وثيقة السياسات الرئيسية التي اتخذت إطاراً لأهداف التنمية المستدامة؛<sup>(٢٥)</sup> ولكن غياب الالتزام بالعمل المشترك بين القطاعات يبدو واضحاً في الرؤية بشأن المخدرات التي جرى تطويرها في سياق تلك الأهداف. والطريقة المتبعة في إدماج هذه المسألة في الهدف ٣ ("ضمان تمتع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار")، والغاية ٣-٥ من أهداف التنمية المستدامة ("تعزيز الوقاية من إساءة استعمال المواد، بما يشمل تعاطي مواد الإدمان وتناول الكحول على نحو يضر بالصحة، وعلاج ذلك")، وبشكل غير مباشر في الهدف ١٦ ("التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهشم فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة")، والغاية ١٦-٤ من أهداف التنمية المستدامة ("الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادتها ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة، بحلول عام ٢٠٣٠")، هي طريقة يتبدى فيها تفسير ازدواجي قديم العهد (إما الأمن والصحة، وإما العرض والطلب) عوضاً عن كونه اعتباراً واضحاً لتعدد أبعاد مشكلة المخدرات، والذي يسلم به الآن على نحو أفضل في الفصول السبعة للوثيقة الختامية لدورة الجمعية العامة الاستثنائية.<sup>(٢٦)</sup>

ومع أنَّ الدورة الاستثنائية للجمعية العامة تزامنت في توقيت ملائم مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، فإن التفاعل بين الجهات الفاعلة في مجال التنمية البديلة والجهات الفاعلة في سياسات التنمية كان محدوداً. وقد أعرب بعض الأشخاص الذين جرت مقابلات معهم عن أسفهم لتأثير الضغوط الداخلية للأمم المتحدة على النقاش السياساتي، وكذلك لأن انتقاد التنمية البديلة أصبح هيئاً جداً، بالنظر إلى أن المنتقدين المعارضين لا يأخذون في الحسبان كما ينبغي خصائص التدخلات المنفذة في المناطق المتأثرة بالمخدرات. ولكن الجانبين كليهما قد بذلا بالطبع جهوداً هامة لتحسين تبادل الآراء. فبالإضافة إلى الأنشطة المنظمة في إطار مجتمع سياسات المخدرات المذكور آنفاً، تناول برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على سبيل المثال، هذه المسألة، حيث شارك في دورتي لجنة المخدرات السابقتين وساهم في إعداد الوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية للجمعية العامة [١٠]، في حين اندمجت منظمات المجتمع المدني بشكل جيد في الأفرقة العاملة المجتمعية. غير أنَّ المنتديات والشبكات المعرفية القائمة لم تشارك على نحو كامل.<sup>(٢٧)</sup> ورغم وجود بعض الأدلة على تجدد

<sup>(٢٥)</sup> على سبيل المثال، تقرير فريق العمل التابع لمنظومة الأمم المتحدة بشأن جدول أعمال الأمم المتحدة الإنمائي لما بعد عام ٢٠١٥، المعنون "المستقبل الذي نريد للجميع"، والذي يسلم بالأبعاد الأربعة للأهداف الإنمائية للألفية (التنمية الاجتماعية الشاملة للجميع؛ والتنمية الاقتصادية الشاملة للجميع؛ والاستدامة البيئية؛ والسلام والأمن)، ويقر بأن الجرائم المتصلة بالمخدرات ينبغي أن تدرج في صميم جدول الأعمال.

<sup>(٢٦)</sup> تتخلل الوثيقة الختامية بحزم عن القراءة الثنائية بشأن مشكلة المخدرات العالمية (من حيث العرض والطلب) وتورد في فصولها السبعة تفاصيل الأوجه المتعددة لهذه المشكلة والتبعات التي تنطوي عليها فيما يخص سياسات المخدرات.

<sup>(٢٧)</sup> على سبيل المثال، شاركت بضع منظمات فقط من بين المنظمات العاملة في مجال التنمية، وخصوصاً منظمات المجتمع المدني التي تطور خبرات في هذه المسألة، في حضور أحداث التنمية البديلة أو الأحداث التي تنظمها لجنة المخدرات. وذلك فضلاً عن أن المحادثات غير الرسمية التي أجريت مع الجهات الفاعلة من أوساط التنمية البديلة أكدت عدم علمها بوجود دراسات حول المخدرات والتنمية نفذت خارج نطاق تلك الأوساط.



اهتمام أوساط التنمية بمسألة المخدّرات، فإن القلة فقط تبدي التزامها الكامل بفكرة التنمية البديلة كمدخل مفضّل.

وما هو مرئي أنه يجري رسم مخطط أولي بالفعل وإن كان على استحياء، لرؤية أوسع لنهج تنموي في التصدي لمشكلة المخدّرات العالمية. وإلى جانب سلسلة طويلة من النقاشات الدولية الرفيعة المستوى<sup>(٢٨)</sup> التي وضعت مشكلة المخدّرات في محور اهتمامات التعاون الإنمائي، نشأت مجموعة من الجهات الفاعلة من المجتمع الإنمائي—يُذكر منها بصفة خاصة ممثلو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وأفراد من منتديات السياسات العامة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي،<sup>(٢٩)</sup> وأكاديميون [٧٠-٧١] وخبراء من منظمات المجتمع المدني، مثل مؤسسات المجتمع المفتوح [٧٢]، ورابطة المعونة المسيحية [٧٤]، ومنظمة العمل في مجال الصحة والفقير [٧٥]، والمبادرة العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية [٧٥]، عُنيت باستكشاف المخدّرات غير المشروعة على التنمية وكيفية "معالجة الأبعاد الإنمائية لسياسات المخدّرات" [٧٧] وظاهرة الجريمة المنظمة، وكيفية تطوير القياسات المناسبة. وكانت هناك مقترحات متنوعة بشأن كيفية التطبيق العملي للروابط بين أهداف التنمية المستدامة وسياسات المخدّرات، بما في ذلك معالجة الأسباب الجذرية لاقتصاد المخدّرات غير المشروعة (الذي يرتبط غالباً بالفقر وغياب الفرص)، مع وضع سياسات المخدّرات بناءً على نهج مصمّم وفقاً للسياقات الخاصة محورها الناس وتستند إلى حقوق الإنسان، والالتزام بتعزيز الحوكمة الجيدة وسيادة القانون من أجل التنمية. وترمي هذه الخيارات إلى تيسير "وضع تعريف في المستقبل أكثر ملاءمة لأغراض وتوازن هياكل التنسيق بين الوكالات بشأن المسائل المتصلة بالمخدّرات في إطار الأمم المتحدة، وإلى استجابة أشمل وأكثر تماسكا على صعيد المنظومة الشامل" [٧٧].

وإذا ما كان الوسطان المعنيان بهذه الممارسة يفكران كلاهما بسيناريوهات ذات صلة بعضها ببعض، فلا يبدو أنهما يصوغان مسودتها على الصفحة نفسها؛ بل إن المرء قد يلاحظ ديناميات متواشجة إلى حد ما ولكنها متوازية في الأكثر. وحيث إن مفهوم التنمية البديلة قد أُعيد تأطيره بطريقة أكثر توازناً وجرى تصوره بوصفه مكوناً أساسياً لنهج تنموي أوسع نطاقاً في سياسة المخدّرات، فلا يزال هناك قدر غير يسير من انعدام اليقين، على الرغم من وجود فرص واضحة، فيما يتعلق بمدى رسو هذا المفهوم في جدول أعمال تنموي بشأن المخدّرات.

<sup>(٢٨)</sup> حيث كان يُبأشر النقاش حول مستقبل إطار التنمية لما بعد العام ٢٠١٥، شدّد عدد من قادة الأمم المتحدة على أهمية اعتبار قضية المخدّرات جزءاً من جدول أعمال واسع النطاق بشأن التنمية. وعلى سبيل المثال، ذكر الأمين العام بان كي-مون أن العمل صوب بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية والعمل على مكافحة المخدّرات يجب أن يسيرا جنباً إلى جنب [٦٩]. وفي عام ٢٠١٢، عقدت الجمعية العامة نقاشاً مواضيعياً حول موضوع "المخدّرات والجريمة - خطر يهدد التنمية".

<sup>(٢٩)</sup> على سبيل المثال، عالج فريق العمل المعني بمكافحة الفساد التابع لشبكة الحوكمة التابعة للجنة المساعدة الإنمائية لدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مسألة المخدّرات في عدد من اجتماعاته المنتظمة في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٥. وعرض خبراء من الجهات المانحة والمجتمع المدني، وبخاصة رابطة المعونة المسيحية والمبادرة العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية منظوراتهم وتقييماتهم بشأن هذه المسألة.

فمن ناحية أولى، وباعتبار التجزؤ في مضمار سياسات المخدّرات، يظل ثمة عدم يقين بأن بناء جدول أعمال تنموي التوجّه بشأن المخدّرات من شأنه أن يكون الطريقة في التفاوض على المضي قُدماً في هذا المسار. ومن ناحية ثانية، يظل ثمة تساؤلات متشككة فيما إذا كان سيوجد إرادة سياسية وقدرات لدى الواسطين كليهما من أجل وضع جدول أعمال مشترك، ناهيك عن تعيين مفهوم التنمية البديلة مدخلاً مفضلاً للسير نحو تلك الغاية. وبالنظر إلى أوجه التباين بين الواسطين من التكاليف والموارد والنطاق، وإذا ما أخذنا في الاعتبار التعقد الشديد والخصوصية في بيئات العمل لدى الواسطين الممارسين، فإن السؤال عما تنطوي عليه هذه الديناميات من مؤثرات بالنسبة إلى الاتجاهات في المستقبل في ميدان التنمية البديلة يظل الآن مفتوحاً للمناقشة.

### الاستنتاجات: نحو التنمية البديلة باعتبارها أداة لنهج تنموي في التصدي لمشكلة المخدّرات

توخت هذه المقالة إلقاء نظرة شاملة على الخلافات المفاهيمية حول التنمية البديلة ثم تحديد فرص التنمية البديلة ومواطن ضعفها في الفترة لما بعد عام ٢٠١٥ وما بعد الدورة الاستثنائية الثلاثين للجمعية العامة. وقد أتبع مفهوم التنمية البديلة مساراً مضطرباً ومتعرجاً، يرتبط على نحو وثيق بطريقة تفسير الجهات الفاعلة في مجال السياسات للتوازن بين جهود التنمية وجهود الأمن المترسخة في المنطلقات النظرية بشأن التنمية البديلة. وقد أدت عمليات الترفيع التي حولت التطبيق الأولي للتنمية البديلة إلى مفهوم مرّقع إلى صعوبة تنسيقه على نحو متجانس من جانب أصحاب المصلحة يتمحور حول معرفة مشتركة، وإلى جعل المفهوم أكثر عرضة للانتقادات. وعلى الرغم من الإمكانات النظرية والدعوات الأولية بشأن إيجاد روابط أمتن بين سياسات المخدّرات وسياسات التنمية، كافح مفهوم التنمية البديلة مديداً لكي يكتسب قبولاً باعتبارها أرضية مشتركة في أوساط المعنيين بسياسات المخدّرات وأوساط المعنيين بالتعاون الإنمائي. كما أنّ ضعف قاعدته المعرفية وغياب المنصات التنظيمية الصحيحة كانا عاملين أسهما في ضياع المزيد من الفرص "لكي يصبح مفهوماً شائعاً".

ومع ذلك، فإن التشكيل السياسي المعاصر الذي يتمحور حول التنمية البديلة يبيّن بجلاء تجدد الأفكار والجهود. وفي ظل البيئة التمكينية للنقاشات السياسية الطموحة التي دارت في الدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن أهداف التنمية المستدامة، نشأت قيادة جديدة بشأن التنمية البديلة، مستثمرة الموارد السياسية والتقنية لحفز مجموعة من أصحاب المصلحة غير المتجانسين على الإعراب عن آرائهم واختلافاتهم. ولوحظ بيسر مسار عملية جارية في تقارب الأفكار واستيعابها، أتيح من خلالها إعادة إحياء مفهوم التنمية البديلة. وعلى الرغم من استمرار وجود بعض الاختلافات، فقد تحسن توازن المفهوم من خلال بناء إطار معياري جديد ذي مبادئ وقيم مشتركة ساعد على تضاؤل مخاطر المعارضة الأساسية بمرور الوقت.

وقد وصل مفهوم التنمية البديلة الآن إلى مفترق طرق؛ واليوم يكاد يتأكد وجود فسحة سياسية لنشوء مشهد أوسع لسياسات المخدّرات. وتجددت الطموحات نحو فصل مفهوم التنمية البديلة عن الصورة المرقعة السابقة لمكافحة المخدّرات ولكي يتجاوز كونه مجرد أداة لخليط من سياسات مكافحة المخدّرات، فيصبح مدخلاً سياسياً مجدياً لجلب خيارات التنمية البديلة إلى المناطق المتأثرة بالمخدّرات. ولكن ترجيح كفة الميزان لصالح مكونات هذا المفهوم الخاصة بالتنمية المستدامة له تبعات حرجة لا يمكن تجاهلها. أولاً، إن جعل التنمية البديلة فئة سياسية مقبولة دولياً يتوخى إدماجها في نهج إنمائي أوسع في التصدي لمشكلة المخدّرات يختلف عن تحويل المفهوم إلى خيار شامل لجوانب مختلفة من أجل إدخال التنمية في سياسات المخدّرات. وإذا كانت التنمية البديلة مفرطة في الطموح، فإنها يمكن أن تقضي إلى إفساد طبيعة المفهوم أو تشتته. ونظراً إلى شدة تعقد بيئات تطبيق التنمية البديلة، وكذلك إلى النطاق الضيق نسبياً لتمويل حافظة البرامج والمشاريع، فإن الادعاء بقدرة برامج التنمية البديلة على تحقيق أهداف التعاون الإنمائي نفسها سيكون ادعاء غير واقعي، كما تبين من محاولات سابقة.

وعلى الرغم من حدود تقييدية انطوت عليها الدورة الاستثنائية للجمعية العامة، فإنها كانت جديرة باستهلال دورة زمنية جديدة لتحسين السياسات العامة وتجديدها. ويبدو أن ثمة فرصة جديدة باتت متاحة لمفهوم التنمية البديلة ليتبوأ موقفاً جديداً يقع في منتصف الطريق بين سياسات مكافحة المخدّرات والسياسات الإنمائية. والآن، لكي يكون هذا المفهوم للغرض المتوخى منه بما يتجاوز حدود الوسيلة المنعزلة لسياسات مكافحة المخدّرات، وعوضاً عن كونه عنصراً مكوناً من عناصر النهج الإنمائي الأوسع في التصدي لمشكلة المخدّرات، يلزم استيعاب الأخطاء السابقة ورسم خطوط عملية جديدة لكي لا تتداخل البرامج بل تحقق التقارب فيما بينها في سياق استراتيجية جديدة موجهة نحو التنمية للمناطق المتأثرة. ويمكن تصميم هذه الاستراتيجية من أجل تجاوز حدود التنمية البديلة، وتطبيق استجابات إنمائية شاملة على جميع مجالات تدخل سياسات المخدّرات، بما في ذلك استهلاك المخدّرات (على سبيل المثال، التدخلات المستندة إلى حقوق الإنسان الرامية إلى تحسين الوصول إلى العلاج والوقاية) والاتجار بالمخدّرات (مثلاً الفرص الاقتصادية والتثقيف). وفي اللحظة الراهنة، ربما كانت هذه الرؤية محض وهم؛ ولكن مع ذلك، لو أمكن الآن الأخذ بمفهوم التنمية البديلة بوصفه مكوناً جوهرياً لسياسات مكافحة المخدّرات المتوازنة والموجهة نحو التنمية المستدامة، فإن الملاحظات الختامية التالية يمكن أن تقيد في السعي إلى فتح باب الحوار بشأن اتجاهات المستقبل:

١- إن مواصلة سد فجوة المعرفة بشأن التنمية البديلة من شأنها أن توسع بناء مصداقية المفهوم. كما أنّ وجود قياسات متعددة الأبعاد، وبحوث ابتكارية، وتقييمات مستقلة نظامية للتدخلات المعنية بالتنمية البديلة من شأنها أن يساعد على تعيين مدى إمكانية ترجمة المفهوم الجديد إلى ممارسة عملية، وتنفيذه على نحو واف بالغرض، وتنسيق أهداف مكافحة المخدّرات مع الأهداف الإنمائية الشاملة. وإنّ إطار رصد خطة التنمية المستدامة يتيح فرصة جيدة لإنشاء نظام

مؤشرات أكثر توازناً من أجل استعراض نجاح التدخلات المعنية بالتنمية البديلة وإرسائها في صميم أساس منطقي أكثر توجُّهاً نحو التنمية.

٢- إن إيجاد "منصة تنظيمية" محددة للمخدّرات والتنمية في شكل فريق عامل مفتوح العضوية أو فريق خبراء مستقل يجمع الخبراء والاختصاصيين الممارسين من جميع فروع التخصص في ميداني المخدّرات والتنمية من شأنه أن يبسر الحوار وبتيح بيئة مؤاتية للتوفيق بين وجهات النظر المتعارضة حول التنمية البديلة والصلات بين المخدّرات والتنمية والتنمية البديلة. كما أنّ المنظمات المتعددة الأطراف الرئيسية المتخصصة في المخدّرات والتنمية يمكنها أداء أدوار محورية (تشمل في جملة أمور توفير البيئات المؤسسية، والعمل بوصفها مندييات سياساتية، وتنسيق تنفيذ الأفكار المشتركة أو إدامة فعاليتها).

٣- يبدو أن لتطوير وتعزيز شراكة فكرية عبر أوساط مكافحة المخدّرات والأوساط الإنمائية، بما في ذلك المنظمات المتعددة الأطراف، ووكالات المعونة الإنمائية وأجهزة مكافحة المخدّرات وأي خبراء آخرين من ذوي الاهتمام، أهمية حاسمة في دعم توسيع المعارف وإيجاد بيئة للسياسات المشتركة المستندة إلى الأدلة العلمية. وينبغي أن يُعدّ تدهور الأوضاع في الميدان من ناحية، والمشاركة السياسية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة من ناحية ثانية، من الحوافز الهامة في هذا الصدد. ومن شأن تحسين التبادل أن يساعد أيضاً على تعزيز اتساق السياسات العامة وترشيد آليات التمويل واستغلال الموارد الشحيحة.

٤- النظر في إمكانية توضيح أو تحديث تعريف التنمية البديلة يمكن أن يكمل الديناميات المعبّأة حتى الآن. ومع أن إبراز الخلافات الباقية علناً قد يستغرق وقتاً ويثير مخاطر، فإن القيام بعملية من هذا النحو من شأنه أن يطبع المفهوم حسبما أعيد تأطيره خلال السنوات القليلة الماضية. كما أنّ من شأنها أن تزوّد الوسط المعني بالتنمية البديلة بمرجع مشترك يمكن تعبئته وجعله متجاوباً مع الوسط التنموي. ولا ريب في أن وقائع التنفيذ قد تختلف على أرض الميدان، ولكنّ محور التركيز والقيم الجوهرية في التنمية البديلة يمكن إعادة تبيانها رسمياً لكي يؤكّد المفهوم باعتباره مدخلاً ممكناً لجلب خيارات التنمية المستدامة إلى المناطق المتأثرة بالمخدّرات. ولا بدّ من أن يُنصّد برنامج التنمية البديلة "الجديدة" وفقاً لمبادئ وقيم مُتفق عليها، وأن يجعل وجهات النظر المتعارضة تتراصّف مع مرور الزمن. ومن ثم فإن افتتاح عملية الاستعراض في عام ٢٠١٩ يمكن أن يتيح فرصة لبلوغ هذه الغاية.

٥- يبقى الوضع والواقعية معاً بشأن إمكانات التنمية البديلة عاملاً أساسياً. والتنمية البديلة لا يمكن أن تحل محل إمكانية وضع جدول أعمال إنمائي بشأن المخدّرات. وبتعبير أكثر جرأة، لا يمكن "للتنمية البديلة" أن تكون "تنمية" إذا ما تجاهلت تعقد سياسات التنمية المستدامة. فكل التجارب والخبرات قيمتها وفي الإمكان

استكمالها، في حين لا تؤدي الاستعاضة عن جدول أعمال بجدول أعمال آخر سوى إلى نتائج سلبية. والتنمية البديلة، في آخر المطاف، ليست مفاهيم وتعريفات فحسب: فهي بالدرجة الأولى برمجة تتعلق بالتنمية في سياق بيئات مشحونة بالتحديات، وذلك يعني أنه عند وجود تداخل، ينبغي أن تكون هناك أيضاً قدرة وخبرات وموارد كافية من كلا الواسطين المعنيين من أجل دعم تنفيذ المشاريع والبرامج. وانطلاقاً من هذا المنظور، يمكن تصور التنمية البديلة كعنصر من عناصر استراتيجية إنمائية أوسع بشأن المخدرات (مع منهجية محددة، وأدوات تقييم، وتوجيهات للمشاريع وبنود للميزانية)، وهي توفر أساساً لجهود التنمية المستدامة. ومع أن ذلك قد يقتضي بناء نهج إنمائي أوسع من النهج المخطط حتى الآن بشأن مشكلة المخدرات، فإنه لا يعني ضمناً أن التنمية البديلة يمكن توسيع إطارها إلى ما لا نهاية. غير أن من شأن ذلك أن يتيح خبرة جديدة وخيارات لتشكيل السياسات، بالإضافة إلى آليات ابتكارية للتمويل، بما يشمل فرص الدخول الاستثماري في حافظة برامج ومشاريع التعاون الإنمائي. كما أنه، علاوة على ذلك، لن يقلل من أهمية التنمية البديلة أو جودتها وإنما سيساعد، عوضاً عن ذلك، في توفير منطلق يستند إلى أدلة علمية وإنهاء الخلافات المفاهيمية التي تعرضت لها التنمية البديلة طويلاً.

## المراجع

- ١- Outcome document of the thirtieth special session of the General Assembly, entitled "Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem" (General Assembly resolution S-30/1, annex).
- ٢- Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative Development (General Assembly resolution S-20/4 E).
- ٣- Vanda Felbab-Brown, "Counterinsurgency, counternarcotics, and illicit economies in Afghanistan: lessons for state-building", in *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, Michael Miklaucic and Jacqueline Brewer, eds. (Washington D.C., National Defense University Press, 2013), pp. 189-208.
- ٤- Ricardo Vargas, *Alternative Development in Colombia and Social Participation: Proposals for a Change of Strategy* (Bogotá, DIAL, 2010).
- ٥- David Mansfield and Adam Pain, "Alternative livelihoods: substance or slogan?", Briefing Paper Series (Kabul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, October 2005).

- William Hynes and Deborah Alimi, "Why illicit drugs cannot be ignored in the post-2015 development agenda", in *Proceedings of the Eighth Annual Conference of the International Society for the Study of Drug Policy*, Carla Rossi, ed. (Rome, Universitalia, 2014), pp. 7-39. -٦
- Outcome of the international seminar/workshop on the implementation of the United Nations Guiding Principles on Alternative Development and the Second International Conference on Alternative Development (E/CN.7/2016/13, annex). -٧
- World Drug Report 2015* (United Nations publication, Sales No. 15.XI.6). -٨
- LSE Ideas, "After the drug wars: report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy", (LSE, London, 2016). -٩
- United Nations Development Programme, "Reflections on drug policy and its impact on human development: innovative approaches" (New York, 2016). -١٠
- Global Initiative against Transnational Organized Crime, "Ignoring or interfering? Development approaches to transnational organized crime" (Geneva, 2015). -١١
- Global Initiative against Transnational Organized Crime, "Development responses to organized crime: new agendas, new opportunities —conference report" (Geneva, November 2015). -١٢
- Olivier Nay, "How Do Policy Ideas Spread Among International Administrations? policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS", *Journal of Public Policy*, vol. 32, No. 1 (2012), pp. 53-76. -١٣
- Olivier Nay, "International organisations and the production of hegemonic knowledge: how the World Bank and the OECD helped invent the fragile state concept", *Third World Quarterly*, vol. 35, No. 2 (2014), pp. 210-231. -١٤
- John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Boston, Massachusetts, Little, Brown and Company, 1984). -١٥
- United Nations International Drug Control Programme "Alternative development as an instrument of drug abuse control", Technical Information Paper, No. 5, 1993. -١٦
- United States, Government Accountability Office, Drug Control: Efforts to Develop Alternatives to Cultivating Illicit Crops in Colombia Have Made Little Progress and Face Serious Obstacles, Report to Congressional Requesters GAO-02-291 (Washington D.C., February 2002). -١٧

- USAID/Plurinational State of Bolivia, "Alternative development strategy", 1991. -١٨
- Juan G. Tokatlian, *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma* (Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2009). -١٩
- Julia Buxton, *Drugs and Development: The Great Disconnect*, Policy Report No. 2 (Swansea, United Kingdom, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, January 2015). -٢٠
- M. Angeles Villarreal, "ATPA renewal: background and issues" (Washington D.C., Congressional Research Service, 2011). -٢١
- David Mansfield, "Development in a drugs environment: a strategic approach to 'alternative development'" (Eschborn, Germany, German Agency for International Cooperation, 2006). -٢٢
- Transnational Institute, "Alternative development and eradication: a failed balance", *Drugs and Conflict Debate Papers*, No. 4, TNI Briefing Series (Amsterdam, March 2002). -٢٣
- David Mansfield, "Alternative development in Afghanistan: the failure of quid pro quo", paper prepared for the International Conference on the Role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation, held in Feldafing, Germany, from 7 to 12 January 2002. -٢٤
- Development Associates, Inc., "Rapid field review of alternative development activities in Yungas and Chapare" (2004). -٢٥
- Ronald D. Renard, *Opium Reduction in Thailand 1970-2000: A Thirty-year Journey* (Chiang Mai, Thailand, Silkworm Books, 2001), pp. 69-80. -٢٦
- George Estievenart, "La stratégie européenne de lutte contre les stupéfiants dans le contexte global: ambitions et limites", *Sécurité Globale*, No. 13 (2010), pp. 43-64. -٢٧
- Raymond Césaire, "L'impulsion française à l'origine du rôle de l'Union européenne dans la lutte contre les stupéfiants", *Sécurité Globale*, No. 13 (2010), pp. 65-76. -٢٨
- German Agency for Technical Cooperation and Federal Ministry for Economic Cooperation of Germany, "Drugs and development, policies, strategies and experience in drug control within the framework of development cooperation" (Bonn, 2010). -٢٩
- German Agency for International Cooperation, "Rethinking the approach of alternative development: principles and standards of rural development in drug producing areas", 2nd ed. (Eschborn, Germany, 2013). -٣٠

- Organization of American States, "Anti-drug strategy in the hemisphere", [approved by the Inter-American Drug Abuse Control Commission at its twentieth regular session, held at Buenos Aires in October 1996, and signed at Montevideo in December 1996]. -٢١
- Organization of American States, *The Drug Problem in the Americas* (OEA/Ser.D/XXV.4). -٢٢
- UNODC, "Thematic evaluation of UNODC alternative development initiatives" (Vienna, Independent Evaluation Unit, 2005). -٢٣
- Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International norm dynamics and political change", *International Organization*, vol. 52, No. 4 (1998), pp. 887-917. -٢٤
- B. Stein, "Changes to DAC reporting norms", memo to H. Fuhrer, 8 December 1992 (Paris, OECD archives). -٢٥
- OECD, "Comments made by participants: a possible role for the DAC", Secretariat note of 14 November 1991 (Paris, OECD archives). -٢٦
- Ricardo Vargas, "USAID's alternative development policy in Colombia: a critical analysis", *Drug Policy Briefing* No. 38 (Amsterdam, Transnational Institute, October 2011). -٢٧
- Markus Schultze-Kraft and Barbara Befani, "Getting high on impact: the challenge of evaluating drug policy", Policy Briefing No. 3 (Swansea, United Kingdom, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, June 2014). -٢٨
- Graham Farrell, "A global empirical review of drug crop eradication and United Nations' crop substitution and alternative development strategies", *Journal of Drug Issues*, vol. 28, No. 2 (1998), pp. 395-436 -٢٩
- Connie Veillete, "Andean counterdrug initiative and related funding programs: FY 2006 assistance" (Washington D.C., Congressional Research Service, 2006). -٤٠
- United States, Government Accountability Office, Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance, GAO report GAO-09-71 (Washington D.C., October 2008). -٤١
- United States, Government Accountability Office, Counternarcotics Assistance: U.S. Agencies Have Allotted Billions in Andean Countries, but DOD Should Improve Its Reporting of Results, GAO report GAO-12-824 (Washington D.C., July 2012). -٤٢
- United States Department of States, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report 2009, vol. I (Washington D.C., March 2009). -٤٣



- Elena Álvarez, "Reflexiones sobre desarrollo rural y alternativo en los Andes", *Debate Agrario*, No. 38 (2005), pp. 1-18. -٤٤
- Pierre-Arnaud Chouvy, *Opium: Uncovering the Politics of the Poppy* (London, Tauris, 2009). -٤٥
- David Mansfield, "Alternative development: the modern thrust of supply-side policy", in *Bulletin on Narcotics*, vol. LI, Nos. 1 and 2 (1999), pp. 19-43. -٤٦
- Transnational Institute, "Alternative development or business as usual? China's opium substitution policy in Burma and Laos", *Drug Policy Briefing* No.33 (Amsterdam, November 2010). -٤٧
- David Mansfield, "From Bad They Made It Worse": *The Concentration of Opium Poppy in Areas of Conflict in the Provinces of Helmand and Nangarhar* (Kabul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2014). -٤٨
- Pierre-Arnaud Chouvy, "A typology of the unintended consequences of drug crop reduction", *Journal of Drug Issues*, vol. 43, No. 2 (2013), pp. 216-130. -٤٩
- Coletta A. Youngers and John M. Walsh, *Development First: A More Humane and Promising Approach to Reducing Cultivation of Crops for Illicit Markets* (Washington D.C., Washington Office on Latin America, 2010). -٥٠
- Susana Ojeda, "Alternative development from the perspective of Colombian farmers", *Drug Policy Briefing* No. 36 (Amsterdam, Transnational Institute, May 2011). -٥١
- Dave Bewley-Taylor, "Towards metrics that measure outcomes that matter", *Policy Brief* No. 10 (Swansea, United Kingdom, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, 2016). -٥٢
- United Nations Office on Drugs and Crime, "Drugs and development" (1994). Available at [www.unodc.org/](http://www.unodc.org/). -٥٣
- UNODC, *El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín: Un Estudio de Caso de Desarrollo Económico Local* (Lima, 2012). -٥٤
- Transnational Institute, "Heemskerkreport" (2016). -٥٥
- UNODC, "Desarrollo alternativo en el área andina: guía técnica", (Vienna, 2010). -٥٦
- UNODC, *Mainstreaming Alternative Development in Thailand, Lao People's Democratic Republic and Myanmar: A Process of Learning* (Vienna, 2010). -٥٧
- GIZ, "Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo: principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas" (Eschborn, Germany, 2011). -٥٨

- USAID Office of Inspector General, "Audit of USAID/Colombia's alternative development program", Audit Report No. 1-514-07-009-P (San Salvador, 2007). -٥٩
- USAID Office of Inspector General, "Audit of USAID/Afghanistan's alternative development program expansion: South West, Audit Report No. 5-306-10-011-P (Manila, 2010). -٦٠
- The Role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation: International Conference, 7-12 January 2002, Feldafing, Germany (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, German Agency for Technical Cooperation and German Foundation for International Development, 2002).* -٦١
- UNDCP, *Alternative Development in the Andean Area: The UNDCP Experience*, revised edition (United Nations publication, Sales No. E.01.XI.40). -٦٢
- UNDCP, *Alternative Development: Sharing Good Practices, Facing Common Problems: Alternative Development Cooperation in East Asia* (Bangkok, UNDCP Regional Centre for East Asia and the Pacific, 2001). -٦٣
- Report of the International Narcotics Control Board for 2005 (E/INCB/2005/1).* -٦٤
- Promoting best practices and lessons learned for the sustainability and integrity of alternative development programmes (Commission on Narcotic Drugs resolution 52/6). -٦٥
- International Workshop and Conference on Alternative Development in Chiang Rai and Chiang Mai, Thailand, 6-11 November 2011 (E/CN.7/2012/CRP.3). -٦٦
- Coletta A. Youngers, "UN International Guiding Principles on Alternatives Development: opportunity lost", 23 November 2012. -٦٧
- United Nations Guiding Principles on Alternative Development (General Assembly resolution 68/196, annex). -٦٨
- Ban Ki-moon, United Nations Secretary-General, message for the International Day against Drug Abuse and Illicit Trafficking, New York, 22 June 2010. -٦٩
- David Mansfield and Paul Fishstein, *Time to Move on: Developing an Informed Development Response to Opium Poppy Cultivation in Afghanistan* (Kabul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, October 2016). -٧٠
- Dan Werb and others, "A call for a reprioritization of metrics to evaluate illicit drug policy", 21 January 2016. Available at <http://www.icsdp.org>. -٧١

- Dave Bewley-Taylor and Christian Schneider, "Can sustainable development goals help to improve international drug control?", GDPO Working Paper Series, No. 2 (Swansea, United Kingdom, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, September 2016). -٧٢
- Open Society Foundations, "Drug crop production, poverty, and development" (New York, 2015). -٧٣
- Christian Aid, *Drugs and Illicit Practices: Assessing their Impact on Development and Governance*, Christian Aid Occasional Paper Series (London, October 2015). -٧٤
- Catherine Martin, "Casualties of war: how the war on drugs is harming the world's poorest" (London, Health Poverty Action, 2015). -٧٥
- Global Initiative against Transnational Organized Crime, "Development responses to organised crime: an analysis and programme framework" (Geneva, 2016), April. -٧٦
- United Nation Development Programme, "Addressing the development dimensions of drug control policy (June 2015). -٧٧



## المسؤولية المشتركة في مجال التنمية البديلة: تحديد أخلاقي

ك. زورو-سانشيز

أستاذ مساعد، المركز المتعدد التخصصات لدراسات التنمية،  
جامعة الأنديز

ج- كامينغا

زميل أقدم، المعهد الهولندي للعلاقات الدولية في كلنغندال  
ومستشار السياسات الاستراتيجية لأفغانستان، أوكسفام نوفيب

### خلاصة

من خلال التركيز على الصلات الموجودة بين الأخلاقيات ومشكلة المخدرات غير المشروعة، يبحث زورو-سانشيز وكامينغا في مفهوم المسؤولية المشتركة في سياق التنمية البديلة. وهما يتناولان فكرة المسؤولية المشتركة من منظورين: الأول، باعتبارها استجابة أخلاقية للتحدي الناشئ عن مشكلة المخدرات العالمية؛ والثاني، باعتبارها تمثل الالتزام الذي يتعين على طائفة واسعة من الأطراف الفاعلة الوطنية والدولية في مختلف المجالات تقديمه كجزء من مسؤوليتها الاجتماعية، على أساس تطبيق معايير قائمة على الأخلاقيات. وبعد ذلك يجمع الكاتبان بين هذين المنظورين معاً ليبيناً كيف أن ممارسة هذه المسؤولية ينبغي أن تفضي اليوم إلى إقامة شراكات بين أطراف فاعلة مختلفة على عدة مستويات. ولكي تكون التنمية البديلة فعالة، ينبغي أن تقدم تلك الأطراف الفاعلة التزامات مشتركة محددة تتجاوز سلسلة إنتاج المحاصيل التي تحل محل المحاصيل غير المشروعة، وتلبى أيضاً احتياجات التنمية البشرية للأشخاص الضالعين في زراعة المحاصيل غير المشروعة والذين يعتمدون على نحو مباشر أو غير مباشر على الممارسة الحقيقية والفعالة للمسؤولية المشتركة. كلمات رئيسية: التنمية البديلة، الأخلاقيات، التنمية البشرية، المسؤولية المشتركة، المسؤولية الاجتماعية.

### مقدمة

تسعى هذه المقالة إلى تحقيق هدف ذي شقين: أولاً، أن تبين أن التنمية البديلة، باعتبارها عملية تقصد إلى إتاحة الفرص لبعض الفئات والمجتمعات المحلية الأشد فقراً وضعفاً والمتضررة من مشكلة المخدرات العالمية، تستتبع ضمناً التزاماً أخلاقياً ينطوي على المسؤولية الاجتماعية لسائر الأطراف الفاعلة الوطنية والدولية في القطاعين العام والخاص، الموجودة أو التي ينبغي أن تكون موجودة في الأراضي التي تُزرع فيها المحاصيل غير المشروعة؛ وثانياً، أن تحدد عدة سبل لضمان ممارسة هذه المسؤولية المشتركة.

وتحقيقاً لهذه الغاية، تحتوي هذه المقالة على ثلاثة أقسام: يحدّد أولها الروابط بين المسؤولية الاجتماعية، باعتبارها مفهوماً أخلاقياً، والتنمية البديلة. ويبحث الثاني في البيانات الرئيسية الصادرة عن الهيئات الدولية فيما يتعلق بممارسة الأطراف الفاعلة اجتماعياً لمسؤوليتها المشتركة في التصدي لمشكلة المخدّرات غير المشروعة؛ ويعيد الثالث التأكيد على الحاجة إلى التزام أخلاقي من جانب هذه الأطراف الفاعلة فيما يتعلق بالتنمية البديلة، على أساس المسؤولية المشتركة التي يعبر عنها، مثلاً، من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص التي تفضي إلى التزامات حقيقية لدى مختلف الأطراف الفاعلة داخل سلسلة الإنتاج وخارجها. وفي الختام، تقدّم المقالة عدداً من التوصيات الرامية إلى تعزيز ممارسة المسؤولية المشتركة.

### الأخلاقيات والمسؤولية المشتركة والتنمية البديلة

#### المسؤولية الاجتماعية: تعبير أخلاقي عن السلوك البشري

تقتضي الأخلاقيات، بوصفها موجّهاً للأنشطة البشرية، أن يكون كل شخص طبيعي أو اعتباري مسؤولاً أمام الآخرين عن أيّ فعل أو تقصير من شأنه أن يؤثر على أشخاص آخرين بشكل إيجابي أو سلبي. وهذا هو جوهر المسؤولية الاجتماعية—التي تُفهم في كثير من الأحيان على نحو سطحي على أنها تعني المشاركة في الأنشطة الخيرية—التي تصبح أعظم كلما كانت وضعية الأشخاص المتأثرين غير مؤاتية وكلما زادت قوة وسلطة الأشخاص أو الكيانات الذين يقومون بالأفعال المعنية أو يقصرون في القيام بها. وعندما يتخذ عدد من الأطراف قرارات أو يضطلع بإجراءات في هذا الصدد، يتوقّع من كل طرف فاعل أن يتحمل نصيبه من المسؤولية، حسب الدور المسند إليه ودرجة تأثير مشاركته. وفي مثل هذه الحالات، يتعلق الأمر بالمسؤولية المشتركة بين جميع الأطراف الفاعلة.

ولمفهوم المسؤولية الاجتماعية، عند فهمها على أنها التزام كل شخص تجاه إخوانه البشر، جذور عميقة ومرتسخة في التفكير الأخلاقي الغربي، تتمثل في معتقدات قدامى الفلاسفة الإغريق وفي التقاليد الدينية اليهودية والمسيحية. ومع ذلك، لم يبدأ الربط النظامي بين الفكرة القائلة بأن للبشر مسؤولية تجاه بعضهم البعض وبين مفاهيم أخرى لها أسس مختلفة رغم أنها تتسق مع هذه الفكرة، إلا حوالي منتصف القرن التاسع عشر. [١]

وقد أخذت هذه النهوج الجديدة تجاه القواعد الأخلاقية التي ينبغي أن توجه سلوك البشر كافة نحو بعضهم البعض تشكل تدريجياً تصورات مختلفة لما اصطلح على تسميته في اللغة المعاصرة "المسؤولية الاجتماعية"؛ والقاسم المشترك بين هذه التصورات هو السلوك الذي لا يسعى إلى الإسهام في تحسين رفاه الأشخاص الآخرين فحسب، بل يسعى أيضاً، من منظور

نظرية التطور البشري، إلى منحهم فرصاً للتطوير الذاتي. وتميل ممارسة هذه المسؤولية إلى التوسع لتشمل الأفراد وكذلك أيضاً المنظمات كأشخاص اعتباريين. ولكن، بدل التوصل إلى توافق في الآراء بشأن طبيعة إدارة المسؤولية الاجتماعية وضرورتها ونطاقها وإدارتها، ظهر نقاش حاد بشأن هذا الموضوع، مثلاً حول توقيت القيام بمحاولات لتطبيق هذا المفهوم على الشركات الرأسمالية التي تهدف في المقام الأول إلى تعظيم أرباحها. وثمة عنصر آخر ضمن هذا النقاش وهو رفض المؤلفين المؤثرين قبول فكرة تجاوز المسؤولية الاجتماعية للامتثال الصارم لقوانين السوق.<sup>(1)</sup>

وإذا كان مقبولاً أن أيّ قرار يتخذه الإنسان ينطوي على درجة معينة من الحرية، وإذا سلّم بأن السوق غالباً ما تخفق، وإذا ما نظر بعين الاعتبار إلى الوضع المؤسف الذي تعيش فيه غالبية البشر، يُضخ، كما يبين أمارتيا سين [٢ و٣] ومارثا نوسبام [٤]، أنّ ممارسة المسؤولية الاجتماعية تستلزم تجاوز القوانين المشار إليها آنفاً؛ علماً بأنّ المسؤولية الاجتماعية، بصرف النظر عن طريقة تعريفها، هي شأن ينطبق أيضاً على الأفراد والمنظمات غير الربحية بل وحتى على الدول.

ويستتبع ذلك أنّ المسؤولية الاجتماعية لمختلف الأطراف الفاعلة تثبت مباشرة من الأخلاقيات: فالطرف الفاعل يكون مسؤولاً اجتماعياً بقدر ما تساهم قيمه ومواقفه وسلوكه في تحسين حاله وكذلك تحسين حياة وأفاق من هو على صلة بهم. وتطبيقاً لهذا المفهوم في الممارسة العملية، وتبعاً لاقتراح من اللجنة الأوروبية [٥]، من المقبول أنّ المسؤولية الاجتماعية تستلزم (أ) منع الآثار السلبية للأفعال والتخفيف منها وعكس مسارها و(ب) تعزيز آثارها الإيجابية وتعظيمها.

وقد توسّع النقاش حول نطاق مسؤولية الأطراف الفاعلة اجتماعياً ليصل إلى المجال الجيوسياسي. فمنذ منتصف القرن العشرين، سلّط الكتاب والقادة الضوء على الحاجة إلى توسيع نطاق هذه المسؤولية ليشمل الأشخاص الذين يجدون أنفسهم في بعض الأحيان، رغم إقامتهم خارج الولاية القضائية لدولة ما بعينها، في ظروف عصيبة لا يمكن أن تُسوَّى تلقائياً أو من جانب الدول التي ينتمون إليها، ولكن يمكن أن تُسوَّى من خلال تعاون الدول الأخرى المزوّدة بموارد كافية أو من جانب الأطراف الفاعلة من القطاع الخاص في تلك الدول. ولذلك، فهناك ميل إلى قبول فكرة تجاوز المسؤولية المشتركة للحدود الوطنية من أجل التصدي لأوضاع تؤثر في نهاية المطاف على فئات البشر بصرف النظر عن موقعها الجغرافي أو صلتها بدولة معينة، كما في الحالة على سبيل المثال عندما يتعلق الأمر بالأشخاص المرتهنيين لتعاطي مواد الإدمان.

(1) ربما الأكثر تصريحاً من بينهم بشأن موضوع المسؤولية المشتركة هو ميلتون فريدمان [٦].

ولم يكن هناك إجماع على هذا الموقف، لأسباب نظرية وأخرى عملية. فمن الناحية النظرية، عارضه بعض الكتاب من منظور فردي ومن منظورات أخرى مختلفة. فعلى سبيل المثال، يعتقد ميلتون فريدمان أنَّ كل شخص مسؤول، من منظور فردي، عن حل مشاكله الخاصة داخل إطار دولة ما، تتحصر مسؤوليتها في حماية حياة قاطنيها وسلامتهم البدنية وممتلكاتهم. ومن ناحية أخرى، يحاجج جون راوولز في كتابه "Theory of Justice" [٧] أنَّ هذه النظرية ينبغي أن تطبق على الصعيد الوطني وليس على الصعيد الدولي، الذي ينبغي أن تطبق عليه قيمة التضامن. وأما في الممارسة العملية، فقد جرى التشكيك في المسؤولية المشتركة إما لأن بعض الدول حاولت استخدام التعاون كوسيلة للتدخل في الشؤون الداخلية لدول أخرى، أو لأن بعض الجهات المتلقية للمساعدة تميل إلى نقل المسؤولية الشخصية إلى العاملين في مجال تقديم المعونة. وهذان السلوكان يتناقضان مع القيم الأخلاقية التي ينبغي أن توجّه ممارسة المسؤولية الاجتماعية على الصعيد الدولي.

وفي المؤلف الذي أصدره أمارتيا سن بشأن العدالة [٢] وتضمن نقداً لراوولز، يحاجج بأن دعم تحسين ظروف التنمية البشرية لسكان مختلف الدول ليست مسألة تتعلق بالتضامن فقط الذي يضع المجتمعات المختلفة على مستويات غير متساوية؛ بل يتعلق بالعدالة التي تضع جميع البشر على المستوى نفسه بحكم الكرامة المتأصلة فيهم والتي تتطلب التزاماً من المجتمعات وحكومات الدول التي ترى أنها متقدمة. ومن هذا المنطلق، فهي مسؤولة على نحو جماعي مع سائر الأطراف الفاعلة الوطنية والدولية وعبر الوطنية عن توفير الفرص لتيسير بناء القدرات في أوساط سكان البلدان التي توجد لديها موارد أقل. وفي عالم اليوم المتسم بعولمته، لا يخلو قول إدغار موران من الحقيقة بأن وحدة مصير البشرية في مواجهة المسائل المشتركة المتعلقة بالحياة والموت تستلزم انخراط البشر كافة في سياسة للبشرية في المستقبل [٨، الصفحة ٤٧]. وبناء عليه، فالمسؤولية المشتركة على الصعيد الدولي هي نتيجة لازمة لمفهوم المسؤولية الاجتماعية القائمة على الأخلاقيات.

### المسؤولية الاجتماعية في سياق التنمية البديلة

على غرار الأنشطة البشرية كلها، تتطوي العملية التي أصبحت تُعرف باسم "مكافحة عرض المخدرات غير المشروعة"<sup>(٢)</sup> على تبعات أخلاقية ذات أهمية خصوصية في هذا السياق. ولا تقتصر هذه العملية على تدمير حياة العديد من الأفراد فحسب، بل إنها تعرّض للخطر

<sup>(٢)</sup> ينبغي إعادة صياغة هذه الجملة ليتبدّى فيها التحول من الوضع المدفّر، مثل ذلك الذي ساد سابقاً، إلى الوضع البئس، الذي يبيّن أن الهدف المنشود ليس مكافحة المخدرات في حد ذاتها، بل لتزويد الأشخاص الذين أصبحوا ضالعين لسبب أو آخر وبشكل طوعي أو غير طوعي في الاتجار بالمخدرات أو استهلاكها بأدوات توفر لهم فرصاً لكسر هذه الحلقة ومنعها من أن تصبح مسبباً لاستلاب الفرد ومصدراً وللاضطرابات الاجتماعية. ولهذا السبب، لن تستخدم المراجع الواردة في هذه المقالة التي تتطلع نحو المستقبل عبارة "مكافحة المخدرات" أو "مكافحة المحاصيل غير المشروعة"، ولكنها تشير إلى السعي إلى إنشاء عالم خالٍ من الإدمان على المخدرات، أو تشير ببساطة إلى التنمية البديلة، حسب الاقتضاء.



أيضاً مستقبلياً بعض من المجتمعات المحلية وتعرقل على نحو خطير، في بعض الحالات، تطور المجتمعات. ويشير هذا الأمر السؤال عن المدى الذي يذهب إليه الهدف الغائي المنشود في القضاء على آفة مخدّرات الارتهاان في المجتمع، في تسويغ استخدام تدابير معيَّنة جد قمعية، وأحد الأمثلة على ذلك رشّ المحاصيل، الذي يخلف آثاراً ضارّة على الصحة والبيئة والاقتصاد المشروع للمجتمعات المحلية التي تعتمد على الزراعة،<sup>(٦)</sup> والذي غالباً ما تتحمل وطأته القطاعات الأكثر حرماناً في المجتمع.

والمسؤولية المشتركة عن القرارات والتدابير المتخذة للتصدي لمشكلة المخدّرات العالمية ذات أهمية خاصة بالنظر إلى تعدد الجهات الفاعلة المعنية. وهي تشمل أطرافاً فاعلة دولية، مثل الأمم المتحدة، وعلى الخصوص مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة والهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات ولجنة المخدّرات؛ وأطرافاً فاعلة عبر وطنية، بما في ذلك بعض المنظمات غير الحكومية، وأطرافاً فاعلة وطنية، ومنها الدول المتأثرة بإنتاج واستهلاك المخدّرات غير المشروعة، وكذلك، داخل تلك الدول، الهيئات المحددة المسؤولة عن إدارة وتنفيذ استراتيجية مكافحة المخدّرات؛ ومحافظي المناطق داخل تلك الدول؛ والسلطات المحلية بالمناطق المتضررة من إنتاج واستهلاك المخدّرات غير المشروعة؛ وزارعي وموزّعي المدخلات اللازمة لإنتاج هذه المخدّرات؛ ومنتجي ومستهلكي المخدّرات؛ وبطبيعة الحال تشمل المجتمعات المحلية المتضررة من هذه الأنشطة.

ولا تسعى هذه المقالة إلى معالجة المسألة الجوهرية وهي التنازع بين الهدف النهائي المتوخّى في مكافحة المخدّرات، والظلم الذي تتسم به بعض الإجراءات التي تضرّ ببعض من الفئات الأكثر حرماناً داخل المجتمع؛ وهي مسألة تجري دراستها حالياً في مجالات أخرى.<sup>(٧)</sup> ولكنها تسعى، بدلاً من ذلك، إلى توجيه الانتباه إلى المسؤولية التي تتحملها جميع الأطراف الفاعلة فيما يخص القرارات التي تتخذها في سياق سياسات مكافحة المخدّرات، والضرورة التي تقتضي تحملها لهذه المسؤولية على نحو فعال ومنسق. وبعبارة أخرى، من المهم أن تقرّ جميع الأطراف الفاعلة بأنها مسؤولة على نحو جماعي عن مثل هذه القرارات وكذلك، تبعاً لدور كل منها، عن عواقب تلك القرارات، وأن تسترشد بمعايير قائمة على الأخلاقيات (أي المعايير التي تقود إلى مجتمع أفضل).

وأحدى الأدوات التي استخدمت في مواجهة ازدياد إنتاج وتوزيع المخدّرات غير المشروعة في مصدرها استراتيجية التنمية البديلة التي تعدّ، وفقاً لرأي الأمم المتحدة، "عملية تستهدف

<sup>(٦)</sup> انظر، على سبيل المثال، تقرير منظمة الصحة العالمية لعام ٢٠١٥، الصادر في ١٩ آذار/مارس ٢٠١٥ عن الوكالة الدولية لبحوث السرطان، بشأن الآثار الضارة لمادة الغليفوسيت [٩]، المستخدمة في تدخين محاصيل الكوكا في بلدان منها كولومبيا.

<sup>(٧)</sup> تكف هيئات مختلفة من القطاعين العام والخاص، ومنها مثلاً منظمة الدول الأمريكية واللجنة العالمية لسياسات المخدّرات، على دراسة هذه المسألة والتساؤل عن مدى مناسبة وفعالية السياسات التي توجّه مكافحة المخدّرات غير المشروعة.

منع الزراعة غير المشروعة للنباتات المحتوية على مخدرات ومؤثرات عقلية والقضاء عليها من خلال اتخاذ تدابير إنمائية ريفية مصممة خصيصاً لهذا الغرض" [١٠]. ومن منظور أخلاقي، لا يمكن أن يكون الغرض منها القضاء على إنتاج المخدرات أو استبداله فحسب، بل يجب أن يكون في تعزيز التنمية البشرية للسكان المتضررين. ولا يعني ذلك منح هؤلاء السكان الفرصة والقدرة للحصول على الموارد التي يحتاجونها من أجل التمتع بمستوى عيش كريم في ظل الحرية فحسب، بل يعني أيضاً استعادة ثقافة الامتثال للقانون، التي غالباً ما وجدوا أنفسهم مقصيين منها لأسباب خارج نطاق إرادتهم. ونتيجة لذلك، لا يمكن تقييم برامج التنمية البديلة على أساس فعاليتها على المدى القصير في مكافحة المخدرات فحسب، بل يجب تقييمها أيضاً من حيث مدى مساهمتها في حل مشكلة بشرية لن يكون من الإنصاف التصدي لها بالجوء إلى القوة وحدها. وفي هذا الصدد، فإن الميل إلى تقييم تأثير برامج التنمية المستدامة باستخدام مؤشرات التنمية البشرية له ما يسوّغه تماماً [١١، الصفحة ١١١].

وفي البلدان المنتجة، تزرع أكثرية المحاصيل المشار إليها أعلاه من جانب مزارعين صغار تمثل بالنسبة إليهم الوسيلة الوحيدة لكسب العيش في مناطقهم الأصلية. ولهذا فإن استراتيجية التنمية البديلة تتجاوز نطاق استبدال بعض النباتات بأخرى فحسب: لأن العنصر الأهم هو تزويد هؤلاء المزارعين بسبل العيش الكريم التي لا تطوي على زرع المحاصيل المستخدمة في إنتاج العقاقير المخدرة.

وتبعاً لذلك، لا بدّ من التسليم بأن المزارعين المعنيين هم الحلقة الأضعف في سلسلة إنتاج المخدرات وتوزيعها. كما إنهم، من جراء ظروفهم التي تتسم بالضعف الشديد، لا يمكنهم التخلي عن هذه الزراعة إلا إذا كانت هناك برامج تسمح لهم باستبدال زراعة المحاصيل المعنية بأنشطة أخرى مدرة للدخل على نحو مستدام. وقد جرى التأكيد على هذه الحقيقة مرة أخرى خلال المؤتمر الدولي الثاني الرفيع المستوى بشأن التنمية البديلة، الذي عقد في بانكوك في إطار الأعمال التحضيرية للدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن مشكلة المخدرات العالمية، التي عقدت في عام ٢٠١٦، بمشاركة سلطات رفيعة المستوى. وخلال ذلك المؤتمر، لوحظ أنّ المزارعين الذين ينخرطون في زراعة المحاصيل غير المشروعة أو الاتجار بالمخدرات غالباً ما يفعلون ذلك بسبب الفقر والحاجة إلى تلبية احتياجاتهم الأساسية. وكثيراً ما يجبرهم نقص فرص الحصول على مدخول قانوني ومستدام على زراعة المحاصيل غير المشروعة [١٢]. ومع ذلك، من المهم تسليط الضوء على أنّ الفقر ليس هو الدافع الوحيد للمزارعين المعنيين [١٣، الصفحة ٤٢].

وخلال المؤتمر المعقود في تايلند، بعث المدير التنفيذي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، يوري فيدوتوف، برسالة مرئية أعادت تأكيد الإمكانيات الهائلة التي تطوي عليها التنمية البديلة وكيف يمكنها تغيير حياة الأشخاص بقدر كبير جداً. كما شدّد نائب المدير التنفيذي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة على أنّ أهداف

التنمية المستدامة تشكل منصّة مثالية للتنمية البديلة لكي تكون فعالة في مجالات تشمل الحد من الفقر، والزراعة المستدامة، وحماية البيئة، وتعزيز المجتمعات السلمية والشاملة للجميع. وأخيراً، جرى تسليط الضوء على الحاجة إلى أن تصبح هذه الاستراتيجية ركيزة من ركائز السياسة الدولية لمكافحة المخدّرات تموّل على نحو واثق وتطبّق على نحو مستدام وتشمل أرفع المستويات السياسية بالإضافة إلى الأفراد في المجتمعات المحلية.<sup>(٥)</sup>

ومن المهم الإشارة إلى أنه، بخلاف العناصر الأخرى المكوّنة لما عُرف حتى الآن باسم "محرّبات المخدّرات"، بما في ذلك تبخير المحصولات غير المشروعة، لا تثير التنمية البديلة اعتراضات ذات طبيعة أخلاقية؛ بل على العكس من ذلك، هناك توافق في الآراء على أنّها واحدة من الاستراتيجيات القلائل التي لا تضرّ في ظروف معينة، اقتصادية وتقنية وأخرى متعلقة بالإدارة، بالجهود الرامية إلى إنشاء عالم لا تشكل فيه العقاقير المخدّرة عبئاً على تنمية الأفراد والمجتمعات.

وبما أنّ تعاطي المخدّرات يبقى واحداً من أشدّ دواعي القلق إلحاحاً على الصعيد العالمي، لا يوجد شك في أنّ جميع الأطراف الفاعلة اجتماعياً والمشاركة على نحو مباشر أو غير مباشر في البحث عن حلول لإنتاج وتوزيع واستهلاك المخدّرات على مختلف المستويات—عبر الوطنية والدولية والوطنية والمحلية—يجب عليها الإقرار بمسؤوليتها فيما يتعلق باستراتيجية التنمية البديلة وتحمل هذه المسؤولية على نحو حاسم. وبالإضافة إلى ذلك، يجب التأكيد على أنّ مسألة المزارعين الصغار الذي أصبحوا ضالعين في زراعة المحاصيل غير المشروعة بحكم الضرورة أو نتيجة للضغط القوي الذي يمارسه عليهم المُتجرّبون بالمخدّرات أو الجماعات المسلحة غير القانونية هي في المقام الأول والأخير مشكلة بشرية يتطلب حلها تحمل الفاعلين لتلك المسؤولية على جميع المستويات، من المحلي إلى العالمي.

ويتطلب هذا الإقرار بالمسؤولية أيضاً، كإلزام، أن يعمل كل الأفراد والمنظمات من المشاركين في اتخاذ القرارات التي من شأنها التأثير على عمليات تنمية المناطق المتضررة من الزراعة غير المشروعة، على تسيق جهودهم لدعم هذه التنمية. ولذلك، فإن مفهوم المسؤولية الاجتماعية المشتركة أو المسؤولية المشتركة، حسبما أُشير إليه أعلاه، يبرز في الواجهة باعتباره شرطاً لنجاح برامج التنمية البديلة. وبعبارة أخرى، يمكن القول بأن جميع هؤلاء الأشخاص والمنظمات مسؤولون في إطار مجال اختصاص كل منهم أمام الأفراد الذين يرتبط مستقبلهم بهذه البرامج. وتبعاً لذلك، فإن أولئك الذين لا يقرّون بمسؤولياتهم في هذا

<sup>(٥)</sup> تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه، خلال اجتماع عقد في فيينا في آذار/مارس ٢٠١٦، قبل الدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن مشكلة المخدّرات العالمية، شدّد ممثلو حكومات ألمانيا وتايلند وكولومبيا، بالإضافة إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة، على أنه عندما توضع برامج التنمية البديلة بالتعاون مع المجتمعات المحلية المستفيدة، وتلبي احتياجاتها وتنفذ في إطار الاستراتيجيات العريضة للتنمية وتعزيز حضور الدولة، فإنها تميل إلى إعطاء نتائج مستدامة على مر الوقت وتكون لها آثار إيجابية على التماسك الاجتماعي وتعزيز الامتثال للقانون والاندماج المتكامل في الأقاليم والاقتصادات الوطنية [١٤].

المجال ولا يتحملونها، قدر الإمكان، وهو أمر شديد الأهمية بالنسبة لفئة عريضة من سكان العالم، إنما يتصرفون على نحو منبوذ أخلاقياً.

### البيانات الدولية الصادرة بشأن المسؤولية المشتركة في سياق التنمية البديلة على الصعيد العالمي

تطوّر مفهوم المسؤولية المشتركة بالموازاة مع الجهود الدولية الرامية إلى مكافحة المخدرات غير المشروعة منذ نهاية القرن التاسع عشر [١٥، الصفحات ١-٤]. وقد أخذ يزداد النظر إلى مشكلة المخدرات العالمية باعتبارها في صميمها مشكلة حوكمة عالمية؛ وأنها تعدّ تحدياً حقيقياً لا يمكن لفرادى الدول مواجهته. ومع ذلك، وحتى منتصف التسعينيات، كان مفهوم المسؤولية المشتركة قائماً على الأقل جزئياً على تقسيم للعالم، الذي يُنظر إليه الآن على أنه في معزل عن سياق محدد، إلى بلدان منتجة وبلدان مستهلكة [١٥، الصفحات ١-٤]، حيث كان الجزء الأكبر من عبء المسؤولية يقع في الغالب على البلدان المنتجة، التي يُرى أنّ "اللوم يقع عليها" من جراء ازدياد المخدرات غير المشروعة على الصعيد العالمي.

وللأسباب المبيّنة في القسم الأول من هذه المقالة، تعدّ برامج التنمية البديلة أداة حيوية محتملة لمواجهة هذه المشكلة في تلك البلدان. ومع ذلك، ففي الممارسة العملية، لا تزال تلك البرامج تنفّذ في عدد محدود من البلدان، وهي عموماً البلدان المنتجة التقليدية للمخدرات غير المشروعة.<sup>(٦)</sup> ويحدّد ضعف الموارد المخصصة لهذه البرامج بشدة من إمكانياتها. وفي هذا الصدد، من المثير للقلق، وهذا أقل ما يمكن قوله، أنّه في حين تُنفق مبالغ كبيرة على تدمير المحاصيل غير المشروعة باستخدام طرائق كالتبخير، تدمر في بعض الأحيان أيضاً مستقبل مجتمعات محلية بأكملها، توضع قيود على المساهمات في عمليات، مثل التنمية البديلة، يمكنها تمهيد الطريق أمام الأفراد والتنمية الاجتماعية لسكان المناطق المتضررة من الزراعة غير المشروعة. ويكفي أن نلاحظ، على سبيل المثال، أنّ المدفوعات الإجمالية المخصصة لصناديق التنمية البديلة من الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بلغت ما نسبته ٠,١ في المائة فقط من المساعدة الإنمائية العالمية، كما يظهر من تقرير المخدرات العالمي لعام ٢٠١٥، [١١، الصفحة ١١٨].<sup>(٧)</sup>

<sup>(٦)</sup> هذه البلدان هي: أفغانستان، إندونيسيا، بوليفيا (دولة-المتعددة القوميات)، بيرو، تايلند، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، الفلبين، كولومبيا، المغرب، ميانمار (حسب تقارير الأمم المتحدة الصادرة بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٣).  
<sup>(٧)</sup> هناك مثال آخر يتعلق بكولومبيا وبيّن أنّ من بين مجموع نفقات هذه الدولة المتعلقة بالاستراتيجيات الست، المشار إليها في تقرير هذا البلد لعام ٢٠١٢، من أجل مواجهة مشكلة المخدرات العالمية [١٧، الصفحة ١٢]، مثلت استراتيجية خفض العرض من خلال أشكال مختلفة من المنع ٢,٦٤ في المائة، متبوعة بتعزيز الإطار القانوني والمؤسسي (٧,٢ في المائة)، فيما مثلت التنمية البديلة ٥,٥ في المائة فقط. وتعكس النسبة المئوية الأخيرة انخفاضاً في المتوسط التاريخي الذي بلغ ٧,١ في المائة في الفترة ما بين ٢٠٠٢ و٢٠٠٨. وعلاوة على ذلك، سجّل تقلب في مجموع الاستثمارات في التنمية البديلة التي أنجزت من جانب كولومبيا ومن خلال التعاون الدولي في الفترة من ٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٩ بقدر كبير بل إن متوسطه بلغ ٢,٢ في المائة فقط من ميزانية الاستثمارات السنوية (قدّمت هذه الأرقام مبادرة الأعمال الاجتماعية التابعة لجامعة كولومبيا، وذكرها زورو-سانشيز [١]).

وبالنظر إلى ضرورة تحقيق هدف مكافحة مشكلة المخدّرات العالمية وطابعه الملح على نحو عاجل وطبيعته المعقدة، وكذلك أهمية استراتيجية التنمية البديلة باعتبارها جزءاً من هذا الهدف، فإن الأمر يتطلب التزام جهات فاعلة متعددة تخصص جهودها لهذه الاستراتيجية على مستويات مختلفة، وعليها تبعاً لذلك أن تعمل جماعياً معاً على تحقيق هذا الهدف. وينبغي التذكير بأن التحدي الذي تطرحه هذه الاستراتيجية لا يتعلق بفعاليتها في الحد من عرض المخدّرات غير المشروعة فحسب، بل يتعلق أيضاً بفعاليتها في إيجاد فرص على نحو مستدام وبناء القدرات في المجتمعات المحلية التي أقصيت في حالات كثيرة على نحو دائم من عمليات التنمية البشرية.

وفي السنوات الأخيرة، كان هناك إقرار متزايد من جانب الدول والأمم المتحدة على حد سواء بأهمية مفهوم المسؤولية المشتركة، الذي أصبح تدريجياً إحدى السمات الأساسية للبيانات المتعلقة بالتعاون الدولي في عدة ميادين، بما في ذلك التنمية البديلة باعتبارها واحدة من الاستراتيجيات الأساسية لمواجهة مشكلة المخدّرات العالمية.

وفي سياق الأمم المتحدة على الخصوص، استخدمت الدول على نحو متزايد مفهوم المسؤولية العامة والمشاركة لمواجهة مشكلة المخدّرات العالمية. وفي آذار/مارس ٢٠١١، خلال الدورة الرابعة والخمسين للجنة المخدّرات، نُظّم اجتماع مائدة مستديرة خصصت لموضوع "إنعاش مبدأ المسؤولية العامة والمشاركة باعتباره محور التعاون الدولي لمواجهة التحديات الناجمة عن مشكلة المخدّرات العالمية." [١٦]. وقد ركّز المشاركون في هذه المائدة المستديرة على حاجة البلدان إلى تبادل الخبرات والممارسات الجيدة بغية تجسيد مبدأ المسؤولية المشتركة [١٨، الفقرة ٣٦].

وفي آذار/مارس ٢٠١٢، اختير الموضوع نفسه محوراً لمناقشته خلال اجتماع مائدة مستديرة، بغية تسليط الضوء على الحاجة إلى مواصلة تحسين فهم هذا المبدأ وتبعاته وطرائق تطبيقه وعمله، وكذلك الطريقة التي ينبغي للدول أن تستخدمها في برامجها للتعاون الدولي لمواجهة مشكلة المخدّرات العالمية [١٩، الصفحتان ٣٧ و٣٨]. وفي تلك الجلسة، سلّط المشاركون الضوء على عدم وجود تعريف عملي لمبدأ المسؤولية العامة والمشاركة كما هو الشأن بالنسبة لتعريف نطاق مسؤوليات والتزامات كل دولة في مكافحة المخدّرات غير المشروعة، وخلصوا إلى أنّ مفهوم المسؤولية العامة والمشاركة يستلزم مزيداً من التوضيح [١٩، الصفحة ٣٨].

وخلال الدورة السادسة والخمسين للجنة المخدّرات، المعقودة في آذار/مارس ٢٠١٣، أعدت بيرو وتايلند والسلفادور وكولومبيا والمكسيك قراراً خصّص لمسألة تعزيز المسؤولية المشتركة [٢٠]. ولم يقتصر القرار على تسليط الضوء على أنّ المسؤولية المشتركة ينبغي أن توجه التدابير الفردية والجماعية لكل الدول فحسب، ولكنه دعا أيضاً إلى التحلي "بإرادة سياسية حازمة، على أساس المساواة في المسؤوليات وفي ظلّ تعاون دولي وتنسيق فيما بين جميع الجهات الفاعلة المعنية على جميع المستويات" [٢٠]. وحسبما سلّط عليه الضوء في

التقرير السنوي من الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات لعام ٢٠١٢، يمكن اعتبار مبدأ المسؤولية المشتركة مسعىً مشتركاً بين جهات مختلفة، من مؤسسات حكومية وقطاع خاص ومجتمعات محلية وأفراد [١٥، الصفحة ١].

وأخيراً، فإن الدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن مشكلة المخدرات العالمية المعقودة في عام ٢٠١٦ تناولت مسألة المسؤولية المشتركة وأقرتها باعتبارها من السمات الأساسية لمكافحة المخدرات. ويعدُّ الترويج للمسؤولية المشتركة بين الحكومات والمجتمعات مهمة أساسية في إطار معالجة التغيرات البنوية التي يعرفها إنتاج المخدرات والاتجار بها واستهلاكها، ومن ثمَّ مكافحة العنف والأضرار الاجتماعية [٢١].

### القيود المفروضة على دعم التنمية البديلة على الصعيد الدولي

في حين أنَّ الخطابات البلاغية التي تكتنف المسؤولية المشتركة تُستخدم على ما يبدو في المقام الأول داخل لجنة المخدرات وسائر المحافل الدولية، هناك عدد من القيود المفروضة عندما يتعلق الأمر بتطبيق هذا المبدأ في الممارسة العملية على الصعيد المحلي والوطني والدولي.

ويكمن القيد الأول، وهو متأصل في التشريعات الدولية، في كون المسؤولية المشتركة مقيدة في الواقع باحترام سيادة الدول وسلامتها الإقليمية ومبدأ عدم التدخل في شؤونها الداخلية. وتشير المعاهدات والقرارات الدولية بوجه عام إلى طابعها غير الإلزامي وتكتفي بالسعي إلى توجيه الالتزامات والسلوك على الصعيد الدولي. ومع ذلك، فليس فيها ما يكفي من السلطة لفرض القواعد والأنظمة.

ويتمثل القيد الثاني في أنَّ الدعوات إلى دعم التنمية البديلة تميل إلى اتخاذ شكل توصيات عامة ولا تقدم مبادئ توجيهية محددة بشأن كيفية دعم الاستراتيجية. وعلى الرغم من الجهود الرامية إلى حشد الدعم للبرامج ذات الصلة ومن وجود مبادئ الأمم المتحدة الإرشادية بشأن التنمية البديلة، منذ عام ٢٠١٣ [٢٢]، فزي نهاية المطاف، يعود للدول أمر تقرير ما إذا كانت ستقدم الدعم لبلدان أخرى في تنفيذ هذه البرامج وكيف ستقدم هذا الدعم.

ويتمثل القيد الثالث في أنَّ هناك عدداً قليلاً نسبياً من البلدان التي تدعم التنمية البديلة. ومع أنَّ ١٨ بلداً لديها استراتيجية أو خطة عمل للتنمية البديلة،<sup>(٨)</sup> فإن هذا الدعم كثيراً ما يكون مقتصرًا على مجموعة أصغر بكثير من البلدان المانحة التي اعتادت تقديم المساعدة لهذا النوع من التعاون. ففي كولومبيا، على سبيل المثال، ورد الدعم الموجه إلى التنمية

(٨) هذه البلدان هي: إكوادور، ألمانيا، إيران (جمهورية-الإسلامية)، إيطاليا، بوليفيا (دولة-المتعددة القوميات)، بيرو، تايلند، الدانمرك، الصين، فنلندا، كندا، ليتوانيا، المملكة العربية السعودية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، نيوزيلندا، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان (كما ورد في تقارير الأمم المتحدة الصادرة في الفترة ما بين ٢٠١١ و٢٠١٣).

البديلة بالدرجة الرئيسية من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي وعدد قليل من الدول الأوروبية، بما في ذلك بلجيكا والسويد وفرنسا وهولندا [٢٣، الصفحات ٢٦٦-٢٧١].

وثمة قيد رابع، وهو نتيجة جزئية لما ورد أعلاه، ويتمثل في عدم وجود تحالف دولي أو حركة دولية من أجل التنمية البديلة. فعلى خلاف تحديات الحوكمة العالمية الأخرى، مثل الأتجار بالأسلحة وانتشار حقول الألغام في مناطق النزاع المسلح و"المسؤولية عن توفير الحماية" لسكان المدنيين من الجرائم ضد البشرية، ليس هناك التزام عالمي قابل للتحديد بشأن التنمية البديلة. صحيح أنّ بعض الأحداث المتصلة بالتجارة المنصفة والندوات التي يعقدها المهنيون والخبراء والأوساط الأكاديمية في إطار الأحداث الوطنية والدولية،<sup>(٩)</sup> ولكنّ ليست هناك التزامات تنظيمية بنوية تشمل البلدان الثالثة أو الشركات عبر الوطنية أو المستهلكين الدوليين، وكلهم يمثلون أطرافاً فاعلة أساسية في مجال التسويق الناجح لمنتجات عمليات التنمية البديلة.

وأخيراً، يتمثل قيد خامس في ضعف الصلة بين مشاريع التنمية البديلة والأسواق الدولية. فقد سعت الأبحاث السابقة التي قام بها كامينغا في جامعة بلنسية [٢٣، الصفحتان ٢٨٧ و٢٨٨] إلى جمع الدلائل بشأن قنوات التسويق الدولية لمنتجات التنمية البديلة في ثلاث مناطق من كولومبيا. ويمكن اعتبار أيّ من هذه الأدلة مثلاً على اعتماد مبدأ المسؤولية المشتركة. ومع ذلك، وباستثناء عدد محدود من المشاريع التي تستفيد من دعم دولي، أبرزت الأبحاث أنّ منتجات قليلة جداً من مشاريع التنمية البديلة تصل إلى الأسواق الدولية (المرجع نفسه، الصفحتان ٢٨٧ و٢٨٨).

ومما يدعّم هذه النتائج أنّ تقرير المخدّرات العالمي لعام ٢٠١٥ أظهر أنّ اتفاقات التجارة التفضيلية التي تهدف إلى دعم الدول المنتجة لم تقدّم أيّ دعم مباشر لمشاريع التنمية البديلة [١١، الصفحة ١١٧]. وبالإضافة إلى ذلك، فالهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات لا تشير، في مناقشتها لبعض الأمثلة على الممارسات الجيدة في ممارسة المسؤولية المشتركة، إلا إلى العديد من الأمثلة على جهود التعاون المنسقة في تنفيذ برامج لإيجاد مصادر بديلة لكسب الرزق، لكنها لا توضّح المقصود بتلك الجهود بالضبط [١٥، الفقرة ٢٣].<sup>(١٠)</sup>

<sup>(٩)</sup> يتضمن المرفق الثاني من تقرير المخدّرات العالمي لعام ٢٠١٥ قائمة بأحداث دولية مختارة تتعلق بالتنمية البديلة نظمت منذ عام ٢٠٠١.

<sup>(١٠)</sup> ومع ذلك سجّل بعض التقدم مؤخراً وأظهر أنّ ممارسة المسؤولية المشتركة في هذا المجال ممكنة عملياً تماماً. وهناك ثلاثة أمثلة على ذلك: أولاً، الشراكات التي تدعو إليها شركة سويدية معروفة للأثاث مع منظمات في تايلند من أجل الترويج للمنتجات البديلة [١٤]؛ وثانياً، مشاركة ست منظمات للتنمية البديلة في معرض Macrorrueda ٦٠ للأعمال التجارية في كولومبيا، التي أثبتت إمكانية إقامة حوار بناء على مستويات عديدة بين القطاعين العام والخاص، على الصعيد الوطني والدولي [٢٤]؛ وثالثاً، التعاون بين مصنع نمساوي للشوكولاتة وجمعية مونتني برافو للمنتجين في مقاطعة تشوكو، كولومبيا [٢٥].

وتفضي هذه القيود، إذا ما نُظر إليها مجتمعة، إلى استنتاجين. أولهما أنّ هناك فجوة كبيرة، على ما يبدو، بين المستوى الدولي، حيث جرى التشديد بشكل منتظم، في أوقات مختلفة وفي هيئات مختلفة، على المسؤولية المشتركة، والمستويين المحلي والوطني، حيث تتفد برامج التنمية البديلة وحيث يبدو أنّ هذه المسؤولية المشتركة جد محدودة من حيث حجمها ونطاقها. وثانيهما، أنّ هذه القيود تبرز أيضاً أنه لا يكفي العمل على تطبيق المسؤولية المشتركة على مستوى الدولة فقط؛ بل ينبغي أن يشمل حل مشكلة المخدّرات، باعتبارها تحدياً عالمياً، طائفة واسعة من الأطراف الفاعلة من غير الدول على الصعيد المحلي والوطني والدولي.

### نحو ممارسة المسؤولية المشتركة في عمليات التنمية البديلة

في ضوء ما سبق أعلاه، من غير المفاجئ أنّ تقرير المخدّرات العالمي لعام ٢٠١٥ خلص إلى وجود قطيعة بين الخطابات البلاغية الدولية والدعم المالي المقدم للتنمية البديلة [١١]، الصفحة ١١٨]. كما أنّ من غير المفاجئ أنّ ذلك التقرير كشف أنّ المدفوعات الخاصة بـموارد التنمية البديلة الواردة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي انخفضت بنسبة ٧١ في المائة منذ عام ٢٠٠٩ [١١]، الصفحة ١١٨].

وقد تكون أسباب هذا الانحدار مرتبطة جزئياً بالأزمة المالية أو بإمكانية عدم تسجيل بعض البلدان لهذه الموارد بشكل منفصل وإدراجها، بدل ذلك، ضمن الفئة الواسعة المتعلقة بالمساعدة الإنمائية. ومع ذلك، من الواضح أنّ هناك فجوة حقيقية بين الخطابات البلاغية والدعم الدولي الذي يشمل عموماً، بصرف النظر عن حجمه الحقيقي، جميع مجالات التعاون الإنمائي.<sup>(١١)</sup> ويؤكد صحة الشواغل المتعلقة بالتزام مختلف الأطراف الفاعلة بتحمل مسؤوليتها المشتركة إزاء التنمية البديلة. ولسد هذه الفجوة، يلزم اتباع نهج جديد لضمان ألا تكون المسؤولية المشتركة في مجال التنمية البديلة خطابات بلاغية جوفاء فحسب، بل عبارة عن شبكة ناشطة تحفز أعمال الأطراف الفاعلة المتعددة العمومية والخاصة، المحلية والإقليمية والوطنية والدولية والعالمية، الواعية بالواقع الحالي لمجالات نشاط كل منها والراغبة في مواجهة التحديات التي يفرضها هذا الواقع.

وما من شكّ في أنّ البلدان المنتجة ينبغي أن تواصل أداء دور رئيسي في مشاريع التنمية البديلة، سواء اتخذ ذلك الدور شكل برامج لتمويل، أو تقديم مساعدة تقنية، أو تيسير العمليات اللازمة لإنجاح هذه المشاريع (مثل الاعتراف بالحقوق في الحصول على الأراضي أو الوصول إلى الأسواق). ومع ذلك، يتعين على البلدان والهيئات الأخرى أن تؤدي دورها أيضاً في ممارسة

<sup>(١١)</sup> كما يثبت بالأدلة، مثلاً، من خلال التقارير المتتالية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن التقدّم المحرز في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.



المسؤولية المشتركة التي تقع على عاتقها. غير أنّ دعم هذه البلدان والهيئات يبدو أنه أخذ في التناقص تدريجياً، وهو اتجاه من شأنه إجبار البلدان التي تتّمذ فيها مشاريع التنمية البديلة على تكميل الموارد المخصصة لتلك المشاريع من تمويلاتها الخاصة [١١، الصفحة ٨٦]. وحتى اليوم، أدى عدد قليل فقط من البلدان الأخرى، بما في ذلك ألمانيا وكندا وهولندا والولايات المتحدة، دوراً مهماً في البرامج الثنائية الرامية إلى دعم التنمية البديلة (المرجع نفسه، الصفحة ٨٥).

وحيث إنه من غير المحتمل، مثلاً، أن تشرع على نحو مفاجئ الدول الأعضاء في لجنة المخدّرات البالغ عددها ٥٢ دولة في تقديم الدعم المباشر لمشاريع التنمية البديلة في البلدان الأخرى، فإنه ينبغي طرح السؤال عما يمكن لهذه البلدان والبلدان الأخرى فعله على الصعيد الثنائي أو المتعدد الأطراف لإعطاء شكل محدد لممارسة مسؤوليتها. وفي هذا الصدد، من المجدي تماماً لهذه البلدان أن تتّبع نهجاً مزدوجاً يشمل الترويج للتدابير التي تدعم التنمية البديلة والتي تتخذها الشركات الأكثر ارتباطاً بعملياتها الاقتصادية، والمساعدة في إحداث بيئة تيسر فتح أسواقها أمام منتجات التنمية البديلة. غير أن ذلك كثيراً ما يتوقف على استعدادها إلى التفاوض بشأن اتفاقات التجارة على الصعيد المتعدد الأطراف. وعلى أية حال، يمكن لهذه الدول أن تؤدي أيضاً دوراً مباشراً بوصفها جهات مشتريّة للسلع المنتجة من خلال عمليات التنمية البديلة، أو بوصفها جهات مرّوجة لهذا الإنتاج أو عن طريق تسويق هذه المنتجات من خلال الشركات أو المنظمات غير الحكومية الموجودة مقرّها في أراضيها.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أنّ المنظمات غير الحكومية دُعيت ليس إلى المشاركة في تسويق منتجات التنمية البديلة فقط، بل كذلك، في جملة أمور، إلى المساعدة في إدكاء الوعي بشأن أهمية المشاريع المعنية، وهي مهمة لم يضطلع بها حتى الآن سوى عدد محدود من هذه المنظمات. وينبغي تسليط الضوء، مثلاً، على أنّه في حين أنّ مختلف المنظمات غير الحكومية المحلية والوطنية والدولية ملتزمة بالترويج للمنتجات العضوية أو منتجات التجارة المنصفة، فإنّ جهودها لا تشمل منتجات التنمية البديلة، باستثناء قلة من المنتجات العالية الجودة التي ينتجها عدد صغير من المشاريع عبر العالم، مثل البن العضوي الذي تنتجه شبكة رد إكولسييرا (Red Ecolsierra) في سانتا مارتا، كولومبيا، أو منتجات التجارة المنصفة التي تنتجها مؤسسة ماي فاه لوانغ (Mae Fah Luang) في تايلند.

وينطبق ذلك نفسه على الشركات الوطنية والمتعددة الجنسيات. ومع أنّ مبادئ الأمم المتحدة الإرشادية بشأن التنمية البديلة تشدّد على الدور الحاسم للقطاع الخاص وإنشاء شراكات بين القطاعين الخاص والعام يكون هدفها كفاءة نجاح واستدامة التنمية البديلة [٢٢]، فإنّ العدد الفعلي للشركات التي تلتزم بتوفير ذلك الدعم من خلال شراء المواد الخام أو السلع الجاهزة منخفض جداً. وقد أنشئت شراكات بين القطاعين العام والخاص في بعض المناطق

المنتجة للمخدرات، مثل الشراكة التي ترؤج لها وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية في كولومبيا مع ستارباكس وعدة شركات وطنية [٢٦، الصفحة ٢٢] والشراكة التي يرؤج لها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في كولومبيا وبيرو بين شركة "Zotter" النمساوية المختصة في صنع الشوكولاتة ورابطات المنتجين المحليين [٢٥]. ومع ذلك، فغالبا ما تكون هذه الشراكات غير مرتبطة ارتباطاً مباشراً بمشاريع التنمية البديلة، أو تبقى محصورة من حيث نطاقها ومدتها.

### الشراكات بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لممارسة المسؤولية المشتركة<sup>(١٢)</sup>

تستلزم الممارسة الصحيحة للمسؤولية المشتركة مستويات من التنسيق بين الأطراف تمكّن من التنفيذ السلس لأنشطتها. ومع أن هذا التنسيق قد يكون رسمياً أو غير رسمي، فإنّ في معظم الحالات يوفر التنسيق الرسمي وحده (المقرر بوضوح في الاتفاقات التي قد تعتمد طرائق مختلفة) درجة من الأمن تكفي للربط على نحو مرض بين مسؤولية مختلف الأطراف الفاعلة. وينبغي لهذه الاتفاقات أن تتجاوز تنفيذ الإجراءات القصيرة الأجل التي تضع الالتزامات المحددة للأطراف فيما يتعلق بمشروع معين أو بنية تحتية معينة [٢٧] [٢٨، الصفحة ٤]؛ بل ينبغي لها أن تتخذ شكل شراكات، تقضي في غالب الأحيان إلى تحالفات واسعة لا تشمل الكيانات العمومية فقط، بل تشمل أيضاً زعماء المجتمعات المحلية، وأصحاب المشاريع الوطنية أو الدولية، والمستشارين الخصوصيين، والأوساط الأكاديمية، والمنظمات غير الحكومية [٢٩، الصفحة ١٢].

وتعزّز الشراكات بين القطاعين العام والخاص قدرة الأطراف الفاعلة على إحداث تأثير إيجابي على المجتمعات المحلية التي تنشط فيها. وعلى سبيل المثال، يحتاج ديفلين وموغيلانسكي [٣٠، الصفحة ٦٦] بأنه يُلاحظ، في عدة حالات، أنّ المعلومات المتاحة للشركات الخاصة بشأن السوق، حتى وإن كانت غير مكتملة، فهي تمكّنها من استبانة الفرص والعراقيل من أجل ضمان النجاح في وضع استراتيجيات تهدف إلى تحسين الظروف الاقتصادية لبعض الفئات المعينة—ومنها على سبيل المثال الفئات التي تسعى إلى ممارسة أنشطة اقتصادية تشكل بديلاً لزراعة المحاصيل غير المشروعة. وعلى العكس من ذلك، تتناول الكيانات الحكومية هذه المسألة من خلال هدف طويل الأمد ومبادئ توجيهية استراتيجية وعدة أنواع من الموارد فيما يتعلق بالإجراءات المعنية. وعندما يعمل القطاعان معاً، تزداد إمكاناتهما لاستبانة القيود وتجاوزها. ومن الأمثلة على ذلك تعزيز النمو الاقتصادي وتغيير ظروف عيش السكان المرتبطين ببرامج التنمية البديلة.

وفي المنشورات المتخصصة، هناك اعتراف واسع بتصنيف البنك الدولي للأدوار التي يتعين على القطاع العمومي أدائها في إنشاء بيئة تمكينية للمسؤولية الاجتماعية للشركات وهي:

<sup>(١٢)</sup> ساهمت لوسيا توريس أبارادو، وهي طالبة ماجستير تدرس في المركز المتعدد التخصصات للدراسات المتعلقة بالتنمية، التابع لجامعة الأنديز في بوغوتا، في هذا التحليل من خلال استعراضها للمنشورات.

التكليف والتيسير وإقامة الشراكات والتأييد. ويوضح فوكس ووارد وهووارد [٢١] أدوار كل قطاع من هذه القطاعات كما يلي:

- التكليف: وضع المعايير الدنيا لإنجاز الأعمال من خلال التشريعات.
- التيسير: منح شركات القطاع الخاص أنواعاً مختلفة من الحوافز من أجل إشراكها في هذه المسألة.
- إقامة الشراكات: العمل كشريك للقطاع الخاص والمجتمع المدني وتسخير المهارات المتكاملة لكل منهما.
- التأييد: التسليم بالممارسات الجيدة لدى المنظمات ودعم المبادرات المسؤولة اجتماعياً من خلال النموذج التي تضعه هذه المنظمات.

ولا تتعارض هذه الأدوار فيما بينها، ومن المحتمل أن تتبدى توليفة منها في إجراءات مختلفة، فيما يتعلق بهذه المسألة بالتحديد.

وأما الجمعية العامة فإنها تسلّط الضوء، في قرارها ٢٨٨/٦٦، المعنون "المستقبل الذي نصبو إليه" على الدور الذي يمكن أن يؤديه القطاع الخاص كشريك في معالجة المسائل المعقدة المرتبطة ارتباطاً مباشراً بالتنمية المستدامة، مثل تلك التي تنشأ في عمليات التنمية البديلة، وتبعاً لذلك تستلزم مشاركة عدة أطراف فاعلة اجتماعياً. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يُذكر أنه في بلدان مثل كولومبيا التي تكتسي فيها هذه العمليات أهمية كبيرة، تنص أساسيات خطة التنمية الوطنية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٨ على أنه، من أجل بلوغ الأهداف المحددة، ستعمل الحكومة مع قطاع الأعمال والحكومات المحلية على وضع استراتيجيات عمومية وشراكات بين القطاعين العام والخاص [٢٢، الصفحة ٦٣].<sup>(١٢)</sup>

ولقد أدت العولمة المعاصرة إلى تزايد تعقيد العمليات الإنمائية المحلية والإقليمية وكذلك العلاقات بين الأطراف الفاعلة التي تعمل مجتمعة من أجل تعزيزها. ومن هذا المنظور، تصبح الجهود الرامية إلى الإسهام في التنمية متزايدة الصعوبة وغير فعالة عندما تكون رهينة بالتدابير التي يتخذها طرف عامل واحد، بصرف النظر عن الشكل الذي تتخذه هذه التدابير.

<sup>(١٢)</sup> مع أنّ مشاكل الإدارة أجهضت بقدر كبير مبادرة رسملة الأعمال التجارية التي أطلقت في التسعينيات في سياق استراتيجية التنمية البديلة لحكومة كولومبيا في ذلك الوقت، فقد شكّل إعداد هذه المبادرة بالفعل محاولة لإنشاء شراكات بين القطاع العام والمنشآت الخاصة وزارعي المحاصيل غير المشروعة، ويمكن الاستفادة مستقبلاً من الخبرات التي وفّرتها. وكانت مبادرة رسملة الأعمال التجارية، المنفذة من خلال حاضنة أعمال الإنتاج الزراعي والتسويق، ترمي إلى رسملة الأعمال التجارية وأعمال التنمية البديلة من خلال إنشاء شركات محدودة المسؤولية تجمع المنظمات الزراعية الريفية ومنشآت القطاع الخاص المهتمة بالبرامج المقترحة [٢٢، الصفحة ٩].

ولهذا السبب، فإن ممارسة المسؤولية الاجتماعية باتت تتطلب بقدر متزايد السعي إلى إنشاء شراكات مع الأطراف الفاعلة المعنية.

ويمكن أن يكون نطاق تلك المسؤولية واسعا جدا إذا كان يُلزم، على سبيل المثال، جميع الأطراف الفاعلة المعنية في سلسلة قيم ما—في هذه الحالة، سلسلة القيم الخاصة ببداية زراعة المحصولات غير المشروعة—من مرحلة توفير المدخلات إلى مرحلة التسويق النهائي للمنتجات المعنية. ويقترح كُتاب، مثل سكوت (٢٠١٤)، بأن من المناسب بناء مصفوفات تمكّن من تحديد الأطراف الفاعلة المشمولة في كل حالة من الحالات وتحديد مسؤولياتها داخل السلسلة وإقامة الشراكات كوسيلة لتعزيز ممارسة هذه المسؤوليات.

### السياق الدولي باعتباره بيئة تمكينية لممارسة المسؤولية المشتركة

مع أنّ مشكلة المخدرات العالمية تناقش على نحو متواتر في المحافل الثنائية أو المتعددة الأطراف، فإن استراتيجية التنمية البديلة نادراً ما تشكّل جزءاً من تلك المناقشات. ما عدا التشارك في الممارسات الجيدة والدروس المستفادة، التي تكاد تكون دائماً ذات طبيعة تقنية وتتعلق بمشاريع محددة، ليس هناك سوى مناقشات ضئيلة بشأن ما تفعله الأطراف الفاعلة الدولية وما يمكنها فعله من أجل دعم التنمية المستدامة باعتبارها جزءاً من مسؤوليتها المشتركة.

فعلى سبيل المثال، يُشار في العديد من قرارات الأمم المتحدة والإعلانات الصادرة عنها وخطط عملها إلى المؤسسات المالية الدولية والمصارف الإقليمية للتنمية باعتبارها أطرافاً فاعلة هامة في دعم التنمية البديلة أو تمويلها. ولكن يبدو أنّ كيانات مثل البنك الدولي ليست ملتزمة بنويماً فيما يتعلق بالتنمية البديلة. وهذه فرصة مهدورة، لأنّ البنك الدولي، شأنه شأن مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، مؤسسة يمكنها أن تساعد التنمية البديلة على تجاوز المشاريع الصغيرة النطاق نسبياً التي تناضل حتى يكون لها تأثير رغم حجم ومدى الاقتصاد غير المشروع والصناعات المنافسة القانونية. وبالإضافة إلى ذلك، وبغية تعزيز رابطات المنتجين، يمكن لتلك الكيانات أن توفر الموارد من أجل البنى التحتية الخاصة بالإنتاج والتسويق والتي من شأنها تحسين الإنتاج والنوعية، وبالتالي، الإمكانيات التسويقية. ومن الأمثلة على ذلك، الموارد المالية اللازمة للعمليات، التي كثيراً ما تكون مطوّلة وباهظة التكلفة، الخاصة بإصدار شهادات اعتماد المنتجات العضوية ومنتجات التجارة المنصفة.

ومن ناحية ثانية، ينبغي للدعم الدولي أن يمضي إلى أبعد من المساعدة المالية والتقنية للتنمية البديلة. وبالنظر إلى أهمية الأسواق الدولية، يمكن للأطراف الفاعلة الدولية، التي تعدّ امتداداً للدول في أغلب الأوقات، إنشاء نظام تجاري دولي يمكن في إطاره الترويج للمنتجات بنجاح. وبصرف النظر عن كون المحاولات الأخيرة لتعزيز علامة عالمية خاصة بمنتجات التنمية البديلة ممكناً عملياً أو مستنوبة (٢٣، الصفحتان ٢٠٠ و٢٠١)، فإنّ من الواضح أنّ الأغلبية الواسعة من هذه المنتجات لا تتجح في الوصول إلى الأسواق المربحة على الصعيد الوطني أو الدولي أو العالمي.

ومع أنّ التوجه نحو اتفاقات التجارة الحرة، مثل الاتفاقات المبرمة بين الاتحاد الأوروبي ودول أمريكا اللاتينية، يبدو للوهلة الأولى أنه يعرّز إنشاء بيئةً تمكينيةً لمنتجات التنمية البديلة، فإنّ الظروف السيئة التي يُنفذ فيها العديد من تلك المشاريع تميل إلى إرباك هذا التوقع. ويفضي العديد من مشاريع التنمية البديلة إلى انخفاض أحجام المنتجات الباهظة التكلفة والمتدنية النوعية وغير الموحدة نسبياً، على فترات غير منتظمة. وهذا يعني أنها تصارع من أجل المنافسة في الأسواق الوطنية والدولية، ليس مع المنتجات غير المشروعة فقط بل مع المنتجات القانونية المنافسة أيضاً.

وبالنظر إلى الظروف المناوئة السائدة في العديد من المناطق التي تُنفذ فيها مشاريع التنمية البديلة [١١]، الصفحات ٩٠-٩٣]، من الضروري منح تلك المشاريع دعماً مستمراً من حيث الإنتاج والتسويق معاً. وبالإضافة إلى ذلك، ثمة حاجة إلى اتفاقات للتجارة التفضيلية من أجل إعطائها مكانة في الأسواق العالمية بطريقة أكثر انتظاماً. وقد أدت اتفاقات التجارة السابقة، مثل قانون الأفضليات التجارية لدول الأنديز، والاتفاق الذي خلفه وهو قانون ترويج التجارة والقضاء على المخدّرات في المنطقة الأندية، وكذلك مخطط نظام الأفضليات المعمّم للاتحاد الأوروبي، إلى تيسير إمكانية الوصول بالمجان للمنتجات الفلاحية لكنها لم تسع تحديداً إلى تعزيز مشاريع التنمية البديلة [١١]، الصفحتان ١١٦ و ١١٧].

وحتى تاريخه، لم تتجح لا التجارة الحرة ولا التفضيلية في تعزيز الترويج لمنتجات التنمية البديلة. وفي هذا الصدد، فإن على المجتمع الدولي لكي يعتمد مبدأ المسؤولية المشتركة لدعم التنمية البديلة جدياً، أن يستهل نقاشاً تشارك فيه أيضاً كيانات مثل منظمة التجارة العالمية وغيرها من الكيانات التي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على تنظيم أنظمة التجارة العالمية بهدف تحديد أفضل الآليات الكفيلة بدعم منتجات التنمية البديلة على الصعيد الدولي. وإذا تعدّ توفير المعاملة التفضيلية،<sup>(١٤)</sup> فسوف يكون من الضروري تحسين معايير الإنتاج والترويج للمنتجات البديلة. ومن منظور هذه المجموعة من الكيانات، لا ينبغي نسيان أنّ التنمية البديلة تعد أيضاً مصدراً للنمو—المحتمل أو الحقيقي—في التدفقات التجارية والنشاط الاقتصادي في البلدان التي تنتج السلع المعنية وتلك التي تبيعها.

<sup>(١٤)</sup> كما وضح أيضاً تقرير المخدّرات العالمي لعام ٢٠١٥، الذي ساهم فيه كامينغا كياحت وكاتب، فقد يكون من الصعب توفير المعاملة التفضيلية. فمثلاً، جرى تغيير مخطط نظام الأفضليات المعمّم للاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٥ على إثر قضية قانونية تخص منظمة التجارة العالمية بدأت في عام ٢٠٠٢. فقد رأت منظمة التجارة العالمية أنّ الامتيازات التعريفية المطبقة في إطار الترتيبات الخاصة المتعلقة بمكافحة إنتاج المخدّرات والأجّار بها لا تتماشى مع المادة الأولى - (١) من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة، في ما يخص معاملة الدولة الأكثر رعاية. وهذا يعني أنّ الاتحاد الأوروبي لا يمكنه منح معاملة تفضيلية للبلدان المنتجة للمخدّرات غير المشروعة، إلا إذا منح المعاملة نفسها للدول الأخرى المستفيدة من مخطط نظام الأفضليات المعمّم والتي لديها "الاحتياجات الإنمائية والمالية والتجارية" نفسها [٢٤].

ويمكن النظر في عملية إدراج التنمية البديلة بشكل تام في نظام التجارة العالمي باعتبارها جزءاً من العملية التي ترمي إلى وضعها في النطاق الأوسع لجهود التنمية في كل بلد. ويبدو أنَّ أحسن السبل لبلوغ هذا الهدف هو وضعه ضمن سياق أهداف التنمية المستدامة التي اعتمدت مؤخراً. وفي هذا السياق، أجريت دراسة تهدف إلى بحث الكيفية التي يمكن بها لهذا الموضوع أن يناسب منطق هذه الأهداف [٣٥]؛ [١١، الصفحة ١١٦]، غير أنَّ هناك حاجة إلى مزيد من البحوث للنظر في طريقة تحقيق هذا الهدف. وينبغي التشديد على أنَّ ضرورة إدراج دعم برامج التنمية البديلة ضمن النطاق الأعم لاستراتيجيات التنمية الوطنية قد يعقّد بشكل أكبر ممارسة المسؤولية المشتركة التي يتعين على مختلف الأطراف الفاعلة اجتماعياً تحملها ارتباطاً بهذه البرامج لأن أدوارها ومسؤولياتها المحددة المتعلقة بالتنمية البديلة قد تُحجب أكثر.

ومن المهم كذلك التأكيد على أنَّ من غير الممكن أن يكون هناك خلط بين الصكوك المصمّمة لتعزيز التنمية البديلة—المالية وغيرها—والهدف النهائي للتنمية البديلة، وهو زيادة توفير الفرص الفردية والاجتماعية التي تمكّن الأشخاص الذي أصبحوا، لسبب أو لآخر، ضالعين في زراعة النباتات التي يمكن أن تستخدم في صناعة المخدرات، من أجل التخلي عن هذا النشاط على نحو مستدام.

### الاستنتاجات

إنَّ للتحدي المتمثل في التصدي لزراعة المحاصيل غير المشروعة عدة جوانب مترابطة. أولاً، كثيراً ما تزرع هذه المحاصيل مجتمعات محلية تواجه ظروفاً من الفقر المدقع أو عدم الاستقرار أو ضغوطاً خارجية وتفتقر إلى فرص أخرى للتغلب على هذه الظروف. ولهذا السبب من الضروري، قبل القضاء على المحاصيل غير المشروعة، ضمان سبل عيش بديلة مستدامة لهذه المجتمعات. وإن تحقيق ذلك يتطلب تحديد وتقييم الجدوى الاجتماعية والتقنية والاقتصادية لهذه البدائل؛ كما إنَّه يتطلب أيضاً توفير الخدمات الأساسية الرئيسية من أجل تمكين الأشخاص الذين كانوا ضالعين طوعاً أو قسراً في زراعة المحاصيل غير المشروعة من ضمان عيش كريم في ظروف تناسب العالم الحديث. كذلك فإنه يحتم بالضرورة اتباع نهج يعيد إدماج المزارعين في إطار الحوكمة، وقبل ذلك في ثقافة الامتثال للقانون التي أقصوا منها.

وفي هذا الصدد، ينبغي التذكير بأن نسبة هامة من هؤلاء السكان كانت تعيش داخل نظام مؤسسي تحدده الأطراف الفاعلة التي تعمل خارج إطار القانون وتميل إلى فرض قراراتها بالقوة. ومن بين أهم تحديات التنمية البديلة ضمان فهم هؤلاء السكان لضرورة الامتثال للقوانين وضمن قدرتهم على ذلك أيضاً. ويستلزم هذا الفهم والقدرة حضور الدولة، التي غالباً ما كانت غائبة عن المناطق الأكثر تضرراً من جرّاء زراعة المحاصيل غير المشروعة. ولذلك، لا يمكن لبرامج التنمية البديلة أن تكون ببساطة مسؤولية كيان محدد فحسب؛ بل

يجب أن تكون مسؤولية مجموعة من الكيانات التي تكون قادرة، من خلال الممارسة المشتركة لمسؤولياتها، على المساهمة في فتح السبل نحو التنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والإدماج عن طريق العمل بالتعاون مع السكان المعنيين.

وبالنظر إلى أنّ مشكلة المخدّرات تعدّ قضية هامة جداً على الصعيد العالمي، فإنّ المسؤولية عن حل هذه المشكلة يجب تحملها على هذا المستوى أيضاً. غير أن ذلك لا يعني أنّ مجموعة من البلدان لديها الحق في فرض القواعد التي يتعين أن يمثل لها جميع المتأثرين بشكل أو بآخر بإنتاج المخدّرات أو استخدامها. وما يعنيه ذلك هو أنّ هناك حاجة إلى العمل، بمشاركة السكان المعنيين، على تطبيق البنى التنظيمية والعمليات الخاصة بالمسؤولية المشتركة التي يتحمل فيها كل طرف فاعل اجتماعياً على الصعيد الدولي والوطني والمحلي جزءاً من التكاليف المالية وغيرها من التكاليف اللازمة لمواجهة هذه المشكلة، ما دام كل طرف من هذه الأطراف يساهم في هذه المشكلة بطريقة أو بأخرى وبدرجة أو بأخرى.

وبالإضافة إلى ذلك، من الضروري تصميم برامج التنمية البديلة مع النظر إلى المستقبل بعين الاعتبار. وينبغي أيضاً أن تُوضع في الحسبان التجارب الماضية والدروس المستفادة منها من أجل توجيه الإجراءات المستقبلية، لكن هذه الإجراءات لا ينبغي أن تعرقها إخفاقات الماضي، التي تعزى على نحو واضح إلى غياب الممارسة الواعية والمنظمة والفاعلة للمسؤولية المشتركة من جانب فرادى الأطراف الفاعلة المدعوة إلى الترويج لهذه التنمية. وبعبارة أخرى، ما زال يتعين تجسيد الإمكانيات الحقيقية للتنمية البديلة بالنظر إلى غياب التشارك الحقيقي والفعال في المسؤولية.

وينبغي للإجراءات المعنية أن تكون محور التركيز في شراكات محددة تقام على أساس برنامج نظامي والتزام طويل الأمد من أجل الترويج للتنمية البديلة. وضمن هذه الشراكات، يساهم قدر المستطاع كل طرف من الأطراف الفاعلة، بما يشمل المزارعين الصغار، والسلطات المحلية والوطنية، والمنشآت، وأعضاء المجتمع الدولي، والمنظمات غير الحكومية ذات المدى المحلي أو الوطني أو الدولي، وغيرها من المؤسسات، بالجهود والإمكانات، بما في ذلك الخبرة التقنية والموارد المالية.

ولا تنحصر مسؤولية الأطراف الفاعلة العمومية الوطنية منها والدولية في إصدار المبادئ التوجيهية أو اعتماد معايير ذات مدى عالمي أو وطني من أجل الترويج للتنمية البديلة، ومن ثم إحلالها محل المحاصيل غير المشروعة. وإنّ مسؤوليتهم تلتزمهم بضمان أن تكون المعايير التي يصدرونها مرنة بما يكفي ليطبّقها الأشخاص الموجودون في المنطقة المعنية على نحو متعدد الاستعمالات. وينبغي أن يكون أولئك الذين يواجهون هذه المشكلة بوصفهم مزارعين أو جيراناً لهم أو سلطات لها ولاية على تلك المنطقة على اطلاع جيد تماماً على خصائص تلك المعايير، كما ينتظر منهم تحمل تكاليف تنفيذ الحلول المعتمدة.

غير أنه لا يمكن بلوغ تلك المرونة ولا يمكن دعوة هؤلاء الأشخاص إلى تحمل نصيبهم من المسؤولية بشكل تام إلى أن يصبحوا جزءاً من المجموعة التي شاركت في مناقشة التدابير المعنية واعتمادها. وبعبارة أخرى، يجب أن يكون المزارعون، وعموماً أفراد المجتمعات المحلية، جزءاً من الشراكات، ولا ينبغي أن ينظر إليهم باعتبارهم "موضوع" تلك الشراكات. وزيادة على ذلك، بناء على الشراكات المقامة على هذا النحو، ينبغي إضفاء الطابع الرسمي على الالتزامات بالدعم المالي وغيره من أنواع الدعم التي تربط بين الجهات الفاعلة المختلفة.

وعلاوة على ذلك، في حالة التنمية البديلة، تتطلب جميع الحلول التي يمكن اقتراحها تقريباً التزام أطراف فاعلة أخرى من القطاع الخاص؛ فهي تؤدي دورها إما بتعزيز تنمية إنتاج التنمية في المزارع الصغيرة التي قضت من قبل على المحاصيل غير المشروعة أو هي في طور القضاء عليها، وإما بتيسير الحصول على المدخلات والوصول إلى أسواق للمنتجات. وقد يتجاوز دور الجهة المرؤجة تقديم النصائح أو الموارد المالية فحسب. ويمكن أن يتطور هذا الدور، بناء على الاتفاق المستتير من جانب المزارعين، ليصل، على سبيل المثال، إلى شراكة بين أصحاب المشاريع والمنتجين الصغار.

وينبغي إقامة الشراكات بين مختلف الفئات، وأن تكون كل منها مكونة من أطراف فاعلة من مختلف الخلفيات ومجالات الخبرة الفنية، بما في ذلك الهيئات الحكومية على الصعيد الوطني والإقليمي والمحلي؛ ومجتمعات المزارعين التي ترغب في القضاء على المحاصيل غير المشروعة؛ ومراكز توليد المعارف والتكنولوجيات القابلة لتطبيقها على عمليات التنمية البديلة؛ ووكالات التعاون الدولي؛ وسائر المنظمات غير الحكومية المهتمة بدعم عمليات التنمية البديلة، والوكالات المتعددة الأطراف التي يمكنها إنشاء بيئات تمكينية لوصول المنتجات إلى الأسواق الدولية.

وتضطلع الكيانات المتعددة الأطراف والحكومات الوطنية بدور مزدوج: وضع اللوائح التنظيمية التي تُطبق على عمليات التنمية البديلة، كل منها داخل مجال اختصاصه، والمشاركة على نحو مباشر في تنفيذ البرامج والمشاريع المحددة في إطار الشراكات. ومع أن تكوين هذه الشراكات قد يختلف، ينبغي لأعضاء المجتمع المحلي الملتزمين بإبدال المحاصيل غير المشروعة من خلال برامج ومشاريع التنمية البديلة الاضطلاع دوماً بدور رئيسي في هذه الشراكات.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن تلك الأطراف الفاعلة كلها مدعوة إلى أداء دور هام في إيجاد بيئة تمكينية للتنمية البديلة تضمن، على سبيل المثال، الحقوق في الأراضي واحترام حقوق الجماعات الأصلية والأقليات الأخرى، والأمن البشري، ووجود مؤسسات سياسية ومالية مستقرة وشاملة للجميع<sup>(١٥)</sup> على الصعيد المحلي. ولهذا، تمتد المسؤولية المشتركة أيضاً إلى مجالات أخرى تعيّن تأثير برامج التنمية البديلة.

<sup>(١٥)</sup> بمعنى المؤسسات التي تخدم المواطنين، كما اقترح ذلك أسيموغلو وروبسن [٣٦].



ويختلف نطاق نشاط كل طرف من هذه الأطراف الفاعلة، ولذلك فهي تُصنّف في مراتب مختلفة. ولكن ذلك لا يعني أنّ هذه التراتبية ينبغي أن تتكرر في كل شراكة. ويقترح أن تكون للشراكات بنية غير تراتبية، تتّظّم حسب الخصائص المحددة لكل برنامج، تُستق على أساسها إجراءات مختلف الأطراف الفاعلة.

وفي عالم اليوم، لا يتطلب هذا التنسيق حضوراً مادياً. ونتيجة لذلك، تصبح الشبكات القائمة بين الأطراف الفاعلة في شراكة ما متزايدة الأهمية. فضلاً عن ذلك، لا تربط هذه الشراكات بالضرورة المواقع القريبة بعضها من بعض. فقد يكون بعض الأشخاص أو الهيئات التي تشكل جزءاً من مختلف المجموعات من الأطراف الفاعلة في أماكن بعيدة بعيداً عن أعضاء المجموعات الأخرى وحتى عن أعضاء المجموعة الخاصة بالطرف المعني. ولذلك، من المهم أن يُحدّد الموقع الجغرافي لكل فرد من أفراد هذه الشراكة؛ وأن يفهم أنّ كل فرد هو عنصر في شبكة دعم التنمية البديلة؛ وأن تُنشأ القنوات التي تربطهم مع سائر الأعضاء، ويُعيّن نوع التدفقات التي يتوقع من كل واحد منهم توليدها وتلقيها من أجل تطوير هذه الشراكة. وبعبارة أخرى، يتعلق الأمر بترجمة الشراكة إلى شبكة "تحييزها" من أجل فهم وتوجيه العمليات التي تحدث داخلها بطريقة أنسب.

وخارج إطار المبادلات التقنية التي تتم على أصعدة مختلفة، تبيّن أنّ إيجاد حركة دولية حول التنمية البديلة أمر صعب. ومع ذلك، فإن الشبكة المتعددة الجوانب والمكونة من الشراكات المحلية والوطنية والدولية اللازمة حتى تصبح التنمية البديلة فعالة على نحو متزايد سوف تنشئ هي ذاتها روابط أكثر وتعاوناً أكبر ووعياً أقوى بالعمل من أجل تحقيق الأهداف المشتركة بين مختلف الأطراف الفاعلة المعنية. وهكذا، فإن المسؤولية المشتركة—إذا تجسدت على نحو سليم في الترتيبات العملية—من شأنها أن تساهم في إحداث وتعزيز حركة دولية حول التنمية البديلة، وبخاصة إذا دعمها البروز للعيان والقدرة التسويقية للقطاع الخاص الدولي.

ولا يمكن النظر إلى التنمية البديلة باعتبارها مذهباً دينياً ذا عقائد وممارسات تكاد تكون ثابتة. وبدل أن تكون الشراكات اللازمة لنجاحها خاضعة لقواعد صارمة، ينبغي أن تصمّم على شكل أدوات عملية ومرنة وفعالة موجهة نحو مستقبل يحوّل قواعد التنمية البشرية إلى حقيقة بالنسبة لأولئك الذين عانوا من انعدام اليقين من جرّاء الفقر والخروج عن القانون وانعدام الأمان. وتستلزم استراتيجية التنمية البديلة التزام عدة أطراف فاعلة، ولهذا السبب ينبغي أن تتخذ استناداً إلى مبدأ المسؤولية المشتركة المحدّدة بوضوح بالنسبة لكل طرف من هذه الأطراف الفاعلة والتي يتحملها كل طرف منها على نحو صريح. واليوم، باتت تعدّ هذه المسؤولية جزءاً من الالتزام الأخلاقي لكل فرد وكل منظمة وكل دولة تجاه الآخرين.

## المراجع

- Carlos Zorro-Sánchez, “Ética y responsabilidad social en el mundo globalizado”, *Ethics and Economics/Ethique Economique*, vol. 8, No. 1 (2011), pp. 76-94 [“Ethics and social responsibility in a globalized world” (with English abstract)]. -١
- Amartya Sen, *Sobre ética y economía* (Madrid, Alianza Editorial, 2007). Original English: *On Ethics and Economics* (New Jersey, Wiley-Blackwell, 1989). -٢
- Amartya Sen, *La idea de la justicia* (Bogotá, Taurus, 2010). Original English: *The Idea of Justice* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2009). -٣
- Martha C. Nussbaum, *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership* (Cambridge, Massachusetts, Harvard Press University, 2007). Published in Spanish as *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión* (Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 2007). -٤
- European Commission, “A renewed EU strategy 2011-2014 for Corporate Social Responsibility” (COM(2011) 681). -٥
- Milton Friedman, “The social responsibility of business is to increase its profits”, in *Ethical Issues in Business: A Philosophical Approach*, 8th ed., Thomas Donaldson and Patricia H. Werhane, eds. (New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2008), pp. 34-39. -٦
- John Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford, Oxford University Press, 1971). Published in Spanish as *Teoría de la justicia* (México, Fondo de Cultura Económica, 1995); translated by María D. González. -٧
- Edgar Morin, *La vía: para el futuro de la humanidad* (Barcelona, Paidós, 2011). Original title: *La Voie*. -٨
- World Health Organization, *Some Organophosphate Insecticides and Herbicides: IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans*, vol. 112 (Lyon, France, International Agency for Research on Cancer, 2015). -٩
- خطة العمل المتعلقة بالتعاون الدولي على إبادة محاصيل المواد المخدرة غير المشروعة وبالتمتية البديلة (قرار الجمعية العامة دا -٤/٢٠ هـ). -١٠
- تقرير المخدرات العالمي ٢٠١٥ (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فيينا، ٢٠١٥). -١١
- UNODC, “Experts in Thailand discuss alternative development approach with eye on UN drugs meeting in 2016”, 23 November 2015. Available at [www.unodc.org](http://www.unodc.org). -١٢

David Mansfield, *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan* (London, Hurst Publishers, 2016), p. 42. -١٣

Embassy of Colombia in Austria, "Desarrollo alternativo, una estrategia centrada en las personas para abordar el problema mundial de las drogas", 15 March 2016. Available at <http://austria.embajada.gov.co/newsroom/news/2016-03-15/8365>. -١٤

تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات لعام ٢٠١٢ (E/INCB/2012/1)، الفقرات ١-٤. -١٥

إنعاش مبدأ المسؤولية العامة والمشاركة في التصدي لمشكلة المخدرات العالمية (القرار ١٢/٥٤). -١٦

Colombia, Ministry of Justice and Law, National Planning Department, "Gasto del Estado colombiano frente al problema de las drogas 2010" (Bogotá, 2012). ["Expenditure of the Colombian State to counter the drug problem 2010"]. -١٧

الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠١١، الملحق رقم ٨ (E/2011/28)، الفصل الثالث، الفقرة ٣٦. -١٨

الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠١٢، الملحق رقم ٨ (E/2011/28)، الفصل الثالث، الصفحتان ٣٧ و٣٨. -١٩

"تعزيز مبدأ المسؤولية العامة والمشاركة باعتباره الأساس لإرشاد العمل الدولي في مجال مكافحة مشكلة المخدرات العالمية باتباع نهج شامل ومتوازن" (قرار لجنة المخدرات ٩/٥٦). -٢٠

Summary of the International Conference "Preventing and Reversing the Negative Social Consequences of the Illicit Drug Market: Best Practices and Lessons Learned", Mexico City, 17 and 18 September 2015. -٢١

مبادئ الأمم المتحدة الإرشادية بشأن التنمية البديلة، (مرفق قرار الجمعية العامة ١٩٦/٦٨). -٢٢

Jorrit Kamminga, "Towards an international economic security regime for alternative development in illicit drug producing countries: exploring international support for alternative livelihoods in Colombia", PhD dissertation, Department of Constitutional Law, Political Science and Administration, University of Valencia, 2013, pp. 266-271. -٢٣

United Nations, "Productores de desarrollo alternativo a un paso de grandes exportaciones", 15 April 2016. Available at <http://nacionesunidas.org.co>. -٢٤

UNODC, "Alternative development products for a sustainable future", 11 March 2015. Available at [www.unodc.org](http://www.unodc.org). -٢٥

- USAID/Colombia, "Country development cooperation strategy 2014-2018: a path to peace", p. 33. -٢٦
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, "Abecé: Asociaciones Público Privadas" (Bogotá, 2013). -٢٧
- Matías Londoño Vallejo, "Asociaciones público privadas, modelo de desarrollo de infraestructura productiva y social en Colombia y el mundo: marco histórico, conceptual y crítico de la Ley 1508 de 2012", *Revista de Derecho Público*, No. 33 (December 2014) (available only in Spanish). -٢٨
- Peter Lund-Thomsen and Adam Lindgreen, "Corporate social responsibility in global value chains: where are we now and where are we going?" *Journal of Business Ethics*, vol. 123, No. 1 (2014), pp. 11-22. -٢٩
- Robert Devlin and Graciela Moguillansky, "Public-private alliances for long-term national development strategies", *CEPAL Review*, No. 97 (April 2009), pp. 95-113.] -٣٠
- Tom Fox, Halina Ward and Bruce Howard, "Public sector roles in strengthening corporate social responsibility: a baseline study", Working Paper, No. 34655 (Washington, D.C., World Bank, October 2002). -٣١
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país* (Bogotá, 2015). -٣٢
- Colombia, National Planning Department, National Economic and Social Policy Council document No. 2734 of 1994. Original Spanish: Colombia, Departamento Nacional de Planeación, "Programa de desarrollo alternativo", documento No. 2734 (Bogotá, CONPES, 1994). -٣٣
- World Trade Organization, Dispute Settlement, "DS246: European Communities—conditions for the granting of tariff preferences to developing countries", 20 July 2005. Available at [www.wto.org](http://www.wto.org). -٣٤
- William Hynes and Deborah Alimi, "Why illicit drugs cannot be ignored in the post-2015 development agenda", document DCD/DAC/GOVNET(2014)7, revised version. -٣٥
- Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York, Crown Business, 2012). -٣٦

## مصادر أخرى

Aggarwal, S. S. Corporate governance, social responsibility and business ethics. *Journal of Business and Retail Management Research*, vol. 5, No. 2 (2011), pp. 142-153.

Arnsperger, Christian and Philippe Van Parijs. *Ética económica y social: teorías de la sociedad justa*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A, 2002.

Colombia. Act No. 1508 on public-private partnerships of 10 January 2012 (in Spanish).

\_\_\_\_\_. Department for Social Prosperity, Manual Operativo Alianzas Integrales (2015).

\_\_\_\_\_. National Agency for the Eradication of Extreme Poverty (2013). Profile sheet of projects for the management of international cooperation and private social investment.

Crane, Andrew, Dirk Matten, and Laura J. Spence, eds. *Corporate Social Responsibility: Readings and Cases in a Global Context*, 2nd ed. New York: Routledge, 2014.

D'Amato Herrera, Gina M. Academic trends in the study of corporate social responsibility and development issues in Latin America, 2000-2010. *Cuadernos de Administración*, vol. 29, No. 49 (2013), pp. 85-94.

Devlin, Robert, and Graciela Moguillansky. *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010.

Friedman, Milton, and Rose Friedman. *Libertad de Elegir*. Barcelona: Ediciones Orbis, 1983. Original in English: Friedman, Milton, and Rose Friedman. *Free to Choose: A Personal Statement*. New York: Harvest Book Harcourt, 1980.

Garriga, Elisabet, and Domènec Melé. Corporate social responsibility theories: mapping the territory. *Journal of Business Ethics*, vol. 53, Nos. 1 and 2 (2004), pp. 51-71.

Morin, Edgar. *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*. Paris: UNESCO, 1999.

Sarmes, Dan I., and others. Study on public-private partnership and its importance. *Lucrări Științifice Management Agricol*, vol. 16, No. 1 (2014), pp. 251-256.

Selsky, John W., and Barbara Parker. Cross-sector partnerships to address social issues: challenges to theory and practice. *Journal of Management*, vol. 31, No. 36 (2005).

Sklair, Leslie, and David Miller. Capitalist globalization, corporate social responsibility and social policy. *Critical Social Policy*, vol. 30, No. 4, (2010), pp. 472-495.

Youngers, Coletta. United Nations international guiding principles on alternative development: part II. 20 November 2012. Available at [www.tni.org](http://www.tni.org).

Zorro-Sánchez, Carlos. Políticas de desarrollo alternativo en Colombia. In *Políticas Antidrogas en Colombia: Éxitos, Fracasos y Extravíos*, Alejandro Gaviria y Daniel Mejía, eds. Bogotá: University of the Andes, 2011, pp. 91-119.

\_\_\_\_\_. Responsabilidad social de la cooperación internacional europea en Colombia. *Investigación y Desarrollo*, vol. 21, No. 1 (2013), pp. 74-107.

## الرابط بين الأراضي والمخدرات: كيف ترتبط زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة بالحصول على الأراضي

كلاس غريملمان

مستشار، المشروع القطاعي بشأن التنمية الريفية،  
الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، إشبورن، ألمانيا

خورخي إسبينوزا

مستشار، المشروع القطاعي بشأن سياسات الأراضي وإدارة الأراضي،  
الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، إشبورن، ألمانيا

جانا أرنولد

مستشارة، المشروع القطاعي بشأن سياسات الأراضي وإدارة الأراضي،  
الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، إشبورن، ألمانيا

نايكي أرنينغ<sup>(1)</sup>

مستشارة، الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، برلين

### خلاصة

غالباً ما تُزرع محاصيل المخدرات غير المشروعة في المناطق الريفية المتضررة من الفقر وعدم ملكية الأراضي والحقوق غير المضمونة في الأراضي والنزاعات على الموارد الطبيعية. وتعتبر الأرض أحد عوامل الإنتاج الرئيسية في المناطق التي يوجد فيها اقتصاد المخدرات غير المشروعة. ومن ثم فإنّ تمتع سكان الأرياف أو عدم تمتعهم بإمكانية الحصول المأمون على الأراضي عامل من شأنه أن يؤثر على قرارهم المتعلق باختيار المحاصيل التي سيزرعونها: فالحياسة غير المأمونة للأراضي تجعل المزارعين أكثر عرضة لزراعة المحاصيل غير المشروعة التي يمكن أن توفر دخلاً في الأجل القصير. ويمكن أن تشكل الحقوق المضمونة في الأراضي والحصول المأمون على الأراضي حوافز لاستثمارات طويلة الأجل في الأراضي الصالحة للزراعة وتسهّل الحصول على الائتمان. وتدرس هذه المقالة الرابط بين الأراضي والمخدرات، فتحلّل الخبرات في مجال التنمية البديلة ونتائج البحوث الميدانية من أفغانستان وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وبيرو وكولومبيا وميانمار. وتخلص المقالة إلى أن برامج التنمية البديلة يمكن أن تستفيد من حوكمة الأراضي وإصدار سندات تملك الأراضي. وإن الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحياسة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني الصادرة عن لجنة الأمن الغذائي العالمي التابعة لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة من شأنها أن تتيح توجيهات إرشادية هامة في هذا الصدد.

<sup>(1)</sup> يمثل مضمون هذه المقالة حصراً آراء الكتاب، وليس آراء الوكالة الألمانية للتعاون الدولي أو أي طرف ثالث آخر. وتستند إلى دراسة للوكالة الألمانية للتعاون الدولي أعدتها في وقت سابق نايكي أرنينغ (سابقاً نايكي أفيلد)، بتكليف من الوكالة الألمانية للتعاون الدولي نيابة عن الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية لألمانيا، بعنوان "The nexus between drug crop cultivation and access to land: insights from case studies from Afghanistan, Bolivia, Colombia, Myanmar and Peru" ("العلاقة بين زراعة محاصيل المخدرات والحصول على الأراضي: أفكار من دراسات حالة من أفغانستان وبوليفيا وبيرو وكولومبيا وميانمار").

كلمات رئيسية: التنمية البديلة، حوكمة الأراضي، الحصول على الأراضي، مصادر رزق، التنمية الريفية.

## مقدمة

إنَّ الفقر وضعف البنى التحتية وهشاشة المؤسسات وانعدام سيادة القانون وضعف الحوكمة والافتقار إلى إمكانية الوصول إلى الأسواق هي بعض العوامل الدافعة الرئيسية لزراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة. كما إنَّ سكان الأرياف الذين يعيشون في مناطق زراعة المحاصيل المخدرة كثيراً ما يفتقرون إلى الموارد وسبل الحصول على الخدمات العمومية، والأهم من ذلك الحصول على مصادر بديلة للدخل. وتشكل أفغانستان وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وبيرو وكولومبيا وميانمار معاً حصة كبيرة من مجموع مساحة الأراضي العالمية التي تنتشر فيها زراعة خشخاش الأفيون وزراعة الكوكا. وتتسم كل البلدان الخمسة بانعدام الضمان في حقوق الأراضي وانعدام المساواة في توزيع الأراضي، وبخاصة في مناطق زراعة محاصيل المخدرات، حيث غالباً ما تكون حقوق الأراضي غير رسمية بقدر كاف. (٢) وفي مناطق كثيرة لزراعة محاصيل المخدرات، غالباً ما لا تكون مساحة الأراضي المتاحة لصغار المزارعين كبيرة بما يكفي لإعالة أسرهم المعيشية. ففي شرق أفغانستان، على سبيل المثال، تبين أنَّ زراعة خشخاش الأفيون منتشرة خاصة في المناطق التي لا يستطيع فيها المزارعون الحصول إلا على مساحات صغيرة من الأراضي. (٣) ويرى مانسفيلد أنَّ "الترايط بين حجم حيازات الأراضي ونسبة الأراضي المخصصة لمحاصيل المخدرات جلي". وفي الحالات التي تكون فيها سبل حصول الأسر المعيشية على الأراضي قاسية، تبين أنَّ الكوكا وخشخاش الأفيون يزرعان على نطاق واسع". (٤)

وفي بعض الحالات، تتزامن النزاعات على الأراضي مع العنف والنزوح ومدى قدرة الاقتصاد غير القانوني على الصمود. (٥) فعلى سبيل المثال، يمكن أن يُعزى جزئياً ارتفاع مستوى انعدام المساواة في الأراضي في كولومبيا (إذ بلغ معامل القياس جيني المتعلق بالأراضي ٠,٨٧، في عام ٢٠١١) (٦) إلى الاتجار بالمخدرات والعنف؛ (٧) وفي بعض الحالات، يعوق وجود جماعات مسلحة غير قانونية وصول صغار المزارعين إلى الأراضي ويؤدي إلى النزوح القسري، مما يفاقم التخلي عن الأراضي. (٨)

Nike Affeld, "The nexus between drug crop cultivation and access to land: insights from case studies from Afghanistan, Bolivia, Colombia, Myanmar and Peru" (Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2013), p. 31

David Mansfield, *Diversity and Dilemma: Understanding Rural Livelihoods and Addressing the Causes of Opium Poppy Cultivation in Nangarhar and Laghman, Eastern Afghanistan: A Report for the Project for Alternative Livelihoods (PAL) in Eastern Afghanistan*, PAL Internal Document No. 2 (Jajalabad, Afghanistan (December 2004), p. 61

David Mansfield, "Alternative development: the modern thrust of supply-side policy", in Bulletin of Narcotics, vol. LI, Nos. 1 and 2 (1999), p. 26

Francisco E. Thoumi, *Debates y Paradigmas de las Políticas de Drogas en el Mundo y los Desafíos para Colombia* (Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2015), p. 436; Ricardo Vargas Meza, "Drugs and the peace process in Colombia", Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF) Policy Brief (November 2012), p. 3

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia* (Bogotá, 2012)

UNODC and Acción Social, "Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca: regiones de estudio—Pacífico, Meta-Guaviare, Putumayo-Caquetá y Orinoquía" (Bogotá, 2011), p. 57ff

(٨) المرجع نفسه.



وفي حين أن السياقات المحلية قد تختلف اختلافاً جوهرياً من حيث البنى التحتية وسيادة القانون والحوكمة، فإن الأرض هي أحد عوامل الإنتاج الأساسية في المناطق التي تُزرع فيها محاصيل المخدرات غير المشروعة القائمة على الزراعة. ومن شأن تمتع سكان الأرياف أم لا بإمكانية الحصول المأمون على الأراضي أن يؤثر على قرارهم المتعلق باختيار المحاصيل التي سيزرعونها: حسبما يشير تقرير المخدرات العالمي ٢٠١٥، يميل مزارعو المحاصيل غير المشروعة في الكثير من مناطق زراعة محاصيل المخدرات إلى حيازة أراضٍ أصغر مساحةً من أراضي مَنْ يزرعون محاصيل مشروعة فحسب.<sup>(٩)</sup> وحيثما تكون إمكانية الحصول على الأراضي نادرة ويسود انعدام الأمن الغذائي، يزرع كثيرون من المزارعين محاصيل غير مشروعة باعتبارها محاصيل نقدية يمكن أن تدرّ لهم دخلاً قصير الأجل. وخلافاً لذلك، يمكن أن تكون الحقوق المضمونة في الأراضي والحصول المأمون على الأراضي بمثابة حوافز للاستثمارات الطويلة الأجل في الأراضي الصالحة للزراعة، وأن تسهّل الحصول على قروض الائتمان.<sup>(١٠)</sup> وعلى هذا النحو، فإن الرابط بين الأراضي والمخدرات يؤثر تأثيراً هاماً على مشاريع التنمية البديلة التي ترمي إلى معالجة الأسباب الجذرية للزراعة غير المشروعة في المناطق الريفية. وفي هذا السياق، تؤدي حوكمة الأراضي دوراً أساسياً. ويمكن لتيسير الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي أن يشكل ركيزة هامة لمبادرات التنمية البديلة وأن يساهم في استدامتها. وفي هذا الصدد، فإن الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني<sup>(١١)</sup> الصادرة عن لجنة الأمن الغذائي العالمي التابعة لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة من شأنها أن تقدم توجيهات إرشادية هامة للتدخلات الحالية والمستقبلية في مجال التنمية البديلة.

ولأن البحوث بشأن العلاقة الوثيقة بين الحصول على الأراضي أو ضمان حقوق الأرض وزراعة محاصيل المخدرات، نادرة، فإن هذه المقالة تسعى، كخطوة أولى نحو سد الفجوة في البحوث، إلى الإجابة عن مسألة كيفية الترابط بين الحصول على الأراضي وزراعة محاصيل المخدرات. وبالإستناد إلى استعراض الأدبيات والتقارير التي صدرت في الآونة الأخيرة عن المنظمات الدولية والبعثات الميدانية وعمليات تقييم المشاريع، تسترشد هذه المقالة وتُستكمل بالمعلومات المجموعة من المناقشات عن خلفية الموضوع الدائرة مع السلطات والخبراء من المشاريع في مجال التنمية البديلة والكيانات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية.

وبعد أن تقدم المقالة لمحة عامة موجزة عن إطار السياسات الدولية بشأن المخدرات المعنية بالتنمية البديلة والمفاهيم ذات الصلة بحوكمة الأراضي، تعرض النتائج المستخلصة من خمسة بلدان رئيسية تنتج محاصيل المخدرات—أفغانستان وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وبيرو وكولومبيا وميانمار—ومن خبرات مستمدة من مشاريع التنمية البديلة.

<sup>(٩)</sup> تقرير المخدرات العالمي ٢٠١٥ (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فيينا، ٢٠١٥). الصفحتان

١٩٩ و٢٠٠.

<sup>(١٠)</sup> المرجع نفسه.

<sup>(١١)</sup> منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة، لجنة الأمن الغذائي العالمي، الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني (روما، ٢٠١٢).

## السياسات الدولية بشأن المخدرات وحوكمة الأراضي

التنمية البديلة هي نهج للتنمية الريفية يسعى إلى الحدّ على نحو مستدام من زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة من خلال معالجة أسبابها الجذرية، مثل الفقر وانعدام فرص الوصول إلى الأسواق المشروعة.<sup>(١٢)</sup> ويكمن الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية في صميم التنمية البديلة.<sup>(١٣)</sup> غير أن إطار السياسات الدولية المتعلقة بالمخدرات لم يراعَ عموماً في الماضي أهمية الحصول على الأراضي وحقوق الأراضي وأمن حيازة الأراضي. كما إن الحقوق في الأراضي لم تؤدِّ إلاً دوراً هامشياً في معظم الاستراتيجيات الدولية والإقليمية لمكافحة المخدرات وسياسات التنمية البديلة. ومع ذلك، يمكن أن تؤثر الإدارة الرشيدة للأراضي تأثيراً كبيراً على الجهود الإنمائية في المناطق الريفية التي تتميز فيها المؤسسات بالهشاشة، وخصوصاً مشاريع التنمية البديلة التي يُتَوَقَّع من خلالها أن يتحوَّل استخدام الأراضي من الأغراض غير مشروعة إلى الأغراض المشروعة.

### إطار السياسات الدولية بشأن المخدرات

لا تشير الوثائق التأسيسية ذات الصلة بالتنمية البديلة، مثل خطة العمل بشأن التعاون الدولي على إبادة المحاصيل المخدّرة غير المشروعة وبشأن التنمية البديلة (قرار الجمعية العامة دا -٤/٢٠ هاء) إلى الحقوق في الأراضي أو الحصول على الأراضي أو الملكية عموماً. وينطبق ذلك أيضاً على الإعلان السياسي وخطة العمل بشأن التعاون الدولي صوب استراتيجية متكاملة ومتوازنة لمواجهة مشكلة المخدرات العالمية.<sup>(١٤)</sup>

في عام ٢٠١١ وليس قبل، أرسى المؤتمر الدولي الأول المعني بالتنمية البديلة، الذي عُقد في شيانغ ماي وتشيانغ راي، تايلند، الأساس لزيادة الاعتبار لمسائل الأراضي في السياسات الدولية بشأن المخدرات. وقد اعتبرت ملكية الأراضي وغيرها من المسائل المتعلقة بإدارة الموارد أمراً هاماً من أجل إيجاد مصادر رزق قانونية ومستدامة، وتهيئة حوافز للانتقال إلى مزاوله أنشطة زراعية مشروعة. واعتُبر الاعتراف بالحقوق القائمة في الأراضي، خصوصاً، أمراً حاسماً لتخفيف الاعتماد على زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة، ومن ثم لنجاح مشاريع التنمية البديلة:

غالباً ما تجري الزراعة غير المشروعة في مناطق نائية ومتخلفة حيث تكون حقوق المجتمعات المحلية في الأراضي واستخدامها غير واضحة. ولذلك، ينبغي أن تُعنى البرامج الناجحة [في مجال التنمية البديلة] أيضاً بالحقوق في الأراضي وحيازتها من

<sup>(١٢)</sup> German Agency for International Cooperation (GIZ), "Rethinking the approach of alternative development: principles and standards of rural development in drug producing areas", 2nd ed. (2013).

<sup>(١٣)</sup> مبادئ الأمم المتحدة الإرشادية المتعلقة بالتنمية البديلة (قرار الجمعية العامة ١٩٦/٦٨، المرفق)، "إعادة النظر في نهج التنمية البديلة".

<sup>(١٤)</sup> انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٩، الملحق رقم ٨ (E/2009/28)، الفصل الأول، القسم جيم.

أجل تحسين فرص الحصول على الأراضي واستخدامها والحد من ضعف المجتمعات المحلية واعتمادها على الزراعة غير المشروعة. ولا بدّ من احترام الممتلكات الجماعية والمجتمعية. ومن المهم أيضاً تحسين سبل الوصول إلى الأسواق والبنى التحتية الاجتماعية والإنتاجية التي تؤدي إلى نظم ذات قيمة مضافة لغرض إيجاد بدائل مجدية اقتصادياً ومشروعة.<sup>(١٥)</sup>

وفي المؤتمر الدولي بشأن التنمية البديلة، أعدّ مندوبون حكوميون، بالتشاور مع المجتمع المدني، صيغة أصبحت لاحقاً مبادئ الأمم المتحدة الإرشادية بشأن التنمية البديلة، عندما اعتمدها لجنة المخدرات في عام ٢٠١٢. وتعترف المبادئ الإرشادية بحماية الحقوق في الأراضي باعتبارها عاملاً هاماً لنجاح برامج التنمية البديلة:

"تتطلب استراتيجيات وبرامج التنمية البديلة الفعالة، حسب الاقتضاء، توطيد المؤسسات الحكومية ذات الصلة على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية. وينبغي دعم السياسات العمومية بقدر الممكن بطرائق منها، تعزيز الأطر القانونية، وإشراك المجتمعات المحلية والمنظمات ذات الصلة، وتحديد وتوفير جوانب الدعم المالي الكافية للاحتياجات، والمساعدة التقنية وزيادة الاستثمار، والاعتراف بحقوق الملكية وإنفاذها، بما في ذلك إمكانية الانتفاع من الأراضي."<sup>(١٦)</sup>

وتراعي المبادئ الإرشادية في إجراءاتها وتدابير تنفيذها مسائل الحقوق في الأراضي وإدارة الأراضي من أجل تخطيط وتنفيذ وتقييم برامج التنمية البديلة التي تشمل الشعوب الأصلية.

ولم يجز النظر إلا في الآونة الأخيرة في أهمية الوصول إلى حياة الأراضي بصورة أكثر بروزاً: في المؤتمر الدولي الثاني المعني بالتنمية البديلة، الذي عقد في شيانغ راي وشيانغ ماي وبانكوك في عام ٢٠١٥، وفي الدورة الاستثنائية الثلاثين للجمعية العامة بشأن مشكلة المخدرات العالمية، المعقودة في عام ٢٠١٦. وسلطت الوثيقة الختامية عن نتائج المؤتمر الدولي الثاني المعني بالتنمية البديلة<sup>(١٧)</sup> الضوء على الدور الهام الذي يؤديه تعزيز وحماية الحصول على الأراضي والحقوق في الأراضي في تنفيذ برامج التنمية البديلة. وشدّدت الجمعية العامة، في قرارها دا ١/٢٠- الذي اعتمده في دورتها الاستثنائية المعنية بمشكلة المخدرات العالمية في عام ٢٠١٦، على دور "تمكين المزارعين والمجتمعات المحلية من استخدام الأراضي وامتلاكها قانونياً، مما سيساعد أيضاً على منع الزراعة غير المشروعة وسائر الأنشطة المتعلقة

<sup>(١٥)</sup> حلقة عمل دولية ومؤتمر دولي بشأن التنمية البديلة International Workshop and Conference on Alternative Development in Chiang Rai and Chiang Mai, Thailand, 6-11 November 2011 (E/CN.7/2012/CRP.3), para. 41

<sup>(١٦)</sup> نتائج المؤتمر الدولي الرفيع المستوى بشأن التنمية البديلة: المبادئ الإرشادية الدولية بشأن التنمية البديلة (المرفق، التذييل). (E/CN.7/2013/8)

<sup>(١٧)</sup> نتائج الحلقة الدراسية/حلقة العمل الدولية بشأن تنفيذ مبادئ الأمم المتحدة الإرشادية بشأن التنمية البديلة والمؤتمر الدولي الثاني المعني بالتنمية البديلة (E/CN.7/2016/13).

بالمخدرات أو تقليص حجمها أو القضاء عليها؛ ويتوقع من هذه الوثيقة أن توجه السياسات الدولية للمخدرات في السنوات المقبلة، ولذلك يمكن أن تشكل خطوة هامة للمضي قدماً في تعميم المسائل المتعلقة بالأراضي بصورة فعالة في مجال التنمية البديلة.

### مفاهيم حوكمة الأراضي<sup>(١٨)</sup>

تستند العلاقات بشأن الأراضي إلى ما يسمى "قواعد اللعبة"، وإلى المؤسسات الرسمية وغير الرسمية،<sup>(١٩)</sup> وخصوصاً حقوق الملكية. وتشير الحوكمة إلى العمليات الإجرائية التي تُسند بموجبها السلطة إلى مختلف الجهات صانعة القرارات، مثل البرلمانات الوطنية، أو الإدارة على مختلف المستويات الإقليمية، أو أرباب الأسر، أو شيوخ القرى، أو القادة المجتمعيين المنتخبين أو الأنظمة والمنظمات الدولية. كما تشير الحوكمة إلى العمليات التي تضع من خلالها الجهات صانعة القرارات هذه القواعد (مثلاً القواعد القانونية في قانون العقود وقوانين الأراضي واللوائح التنظيمية بشأن استخدام الأراضي أو القواعد غير الرسمية وغير المكتوبة في أحيان كثيرة ومدونات قواعد السلوك الملخصة بوصفها الحيابة العرفية)، والعمليات الإجرائية التي يجري من خلالها إنفاذ تلك القواعد (على سبيل المثال، من جانب المسؤولين عن الغابات أو من يسمون "كهنة الأراضي"، أو من خلال الخطوط التوجيهية الطوعية لمنظمة الأغذية والزراعة) وتعديل تلك القواعد. وقد يشير هذا التعديل إلى لوائح تنظيمية جديدة بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر في الأراضي، وتقييد عقود إيجار محددة من الماضي، مثل تقاسم المحاصيل، وكذلك صياغة مبادئ إصلاح أنظمة الأراضي (مثل نهج "البيع والشراء الرضائي بين البائع والمشتري")، وإجراءات تنفيذ تدابير التعافي ما بعد النزاعات.

وغالباً ما يرتبط العنف بالنزاعات على الأراضي، على سبيل المثال، إذ تتنافس الجماعات المسلحة المختلفة والجهات الفاعلة الحكومية والمدنية على السيطرة على الأراضي واستغلالها.<sup>(٢٠)</sup> ولذلك، من المهم فهم مسائل حيازة الأراضي فهماً وافياً، وذلك على الأقل لتجنب التسبب في أضرار إضافية، وكذلك في الجهود الرامية إلى وضع برامج إنمائية فعالة. ولكن السياسات المتعلقة بالأراضي وتنظيم الأراضي باعتبارها عناصر في حوكمة الأراضي وبناء السلام غالباً ما يُقل من شأنها، ولم تحظ بالاهتمام الكافي في التعاون الإنمائي.<sup>(٢١)</sup> ومع ذلك، فإن سياسات الأراضي تؤدي بوضوح دوراً أساسياً في التعافي من النزاعات وكفالة عدم نشوب نزاعات أخرى.<sup>(٢٢)</sup>

<sup>(١٨)</sup> يستند هذا الفصل إلى عمل سابق: انظر GIZ, *Land in German Development Cooperation: Guiding Principles, Challenges and Prospects for the Future* (Eschborn, Germany, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2016).

<sup>(١٩)</sup> Douglass C. North, "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112.

<sup>(٢٠)</sup> Daniel Mejia and Pascual Restrepo, *Bushes and Bullets: Illegal Cocaine Markets and Violence in Colombia*, Serie Documentos CEDE No. 2013-53 (Bogotá, Universidad de los Andes-Facultad de Economía-CEDE, 2013), p.5.

<sup>(٢١)</sup> *Land in German Development Cooperation*, p. 60.

<sup>(٢٢)</sup> John Bruce and Sally Holt, "Land and conflict prevention", *Conflict Prevention Handbook*, Series, No. 6 (Colchester, United Kingdom, Initiative on Quiet Diplomacy, University of Essex, 2011).

وإذا ما وُضع في الاعتبار التطور التاريخي لتنظيم حيازة الأراضي، ليس في البلدان النامية فحسب، وما يتأتى عنها من نزاعات بسبب الشؤون المتصلة بالأراضي (مثلاً، نتيجة لاستثمارات في الأراضي على نطاق واسع)، يصبح من الواضح بجلاء أن الاعتبارات المتعلقة بالحوكمة ونوعيتها أساسية من أجل فهم الأداء الوظيفي لحيازة الأراضي وأوجه قصورها اليوم، ومن أجل صياغة معايير لتنظيم حيازة الأراضي في المستقبل. وفي بلدان من قبيل زيمبابوي وجنوب أفريقيا وبعض بلدان أمريكا الوسطى، خلف النضال من أجل الحصول على الأراضي آثاراً من العنف والاضطرابات السياسية.<sup>(٢٣)</sup> وفي هذه السياقات، لم يؤد تجاهل سيادة القانون إلى إعاقة عمليات إصلاح أنظمة الأراضي وإلى نزع ملكية الأراضي لأغراض عمومية (مثل مشاريع السدود الكبيرة) فحسب، بل أدى أيضاً إلى حرمان فقراء الريف، وبخاصة النساء، من الحقوق العرفية أو الثانوية في الموارد.<sup>(٢٤)</sup> وكثيراً ما يُستخف بمبادئ المساواة والاستماع إلى آراء السكان المحليين في الشؤون عندما يتعلق الأمر بتحويل أنماط استخدام الأراضي، على سبيل المثال، نتيجة لإزالة الغابات أو الاستثمار المباشر في مساحات شاسعة من الأراضي.

وتُوضع الصكوك التنظيمية في معظم البلدان، في أحسن الأحوال، على المستوى الوطني من الناحية القانونية، في حين أن تحويل القواعد واللوائح التنظيمية إلى ممارسات مستدامة على مستوى المستخدم المحلي للأراضي لا يزال قليلاً في أغلب الأحيان. ويرجع ذلك جزئياً إلى عدم فعالية الهيئات الحكومية، الفاسدة أحياناً، التي تخصص الأراضي، أو تصوغ اللوائح التنظيمية بشأن استخدام الأراضي أو تعالج النزاعات المحلية المتعلقة بالأراضي. وفي مواجهة هذه التحديات، أصبحت حوكمة الأراضي أكثر تعقيداً في العقود الزمنية الأخيرة، إذ تستلزم تحليلاً دقيقاً وتوصيات بشأن السياسات العامة تستند إلى نهج نظامي والعمل على عدة مستويات. ومن أجل حل مشاكل حيازة الأراضي وتعزيز الإدارة المستدامة للأراضي، من اللازم وضع قواعد وآليات إنفاذ على مختلف المستويات الإدارية، لأنه لا يمكن مواجهة هذه التحديات على النحو الملائم إلا من خلال الحوكمة المتعددة المستويات أو المتعددة الطبقات.

وقد أظهرت التجارب على مدى العقدين الزمنيين الماضيين أن وضع أو إصلاح القواعد الدستورية، مثلاً بإصدار تشريعات جديدة بشأن الأراضي (على سبيل المثال في أنحاء من أفريقيا وفي كمبوديا) ليس سوى خطوة أولى على المستوى الوطني بغية النص فيها على الحوكمة الفعالة.<sup>(٢٥)</sup> كما إن آليات الرصد والإنفاذ القائمة على المجتمع المحلي التي تستند إلى قواعد قانونية وعرفية لا بد أن تكون متنسقة ومنسقة على قدم المساواة مع المستوى الوطني.<sup>(٢٦)</sup> وتشكل حوكمة الأراضي جوهر كل المساعي "المحلية منها والعالمية" الرامية إلى إيجاد ظروف مؤاتية لاستخدام الأراضي والموارد بطريقة مستدامة، وإلى تمكين إحداث التغيير المنظم والتكيف مع التحديات الناشئة حديثاً، وإتاحة المجال لمشاركة أصحاب المصلحة على نحو شامل.

Urmila Bob, "Land-related conflicts in Sub-Saharan Africa", *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 10, No. 2 (October, 2010).

Elisa Wiener Bravo, *The Concentration of Land Ownership in Latin America: An Approach to* (2011). Current Problems (Rome, International Land Coalition, 2011).

*Land in German Development Cooperation*, p. 7<sup>(٢٥)</sup>.

المرجع نفسه.<sup>(٢٦)</sup>

وبناء على ذلك، فإنّ حوكمة الأراضي وسيلة أساسية لتنفيذ مشاريع التنمية البديلة المستدامة تنفيذاً فعلياً.<sup>(٢٧)</sup> وتقع عموماً أماكن زراعة محاصيل المخدّرات في المناطق الريفية النائية، التي تتسم بمؤسسات هشة، وفي حالات كثيرة، بوضعية ما بعد النزاعات. وحسبما تبين من عقود زمنية كثيرة من تنفيذ التنمية البديلة، لا يمكن تحقيق التنمية المستدامة وإيجاد مصادر رزق للسكان الذين يعيشون في هذه المناطق، بالاقتران على الاستعاضة عن محاصيل المخدّرات غير المشروعة بفرص مداخل مشروعية: إذ يجب أن يتزامن هذا مع تحسين مجمل الظروف الاجتماعية والاقتصادية.<sup>(٢٨)</sup>

وأما السياسات العامة بشأن الأراضي فهي مكون أساسي في الاستراتيجيات السياسية لتحقيق التنمية المستدامة. ومن أجل دعم التنمية البديلة، ينبغي أن تحدد السياسة العامة بشأن الأراضي أولاً الأهداف التي ينبغي تحقيقها من خلال تنفيذ إطار السياسات العامة. وتمثل الأهداف الرئيسية في تأمين الحقوق في الأراضي للجميع، وتحسين مصادر الرزق والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وبوجه عام، الإدارة المستدامة للأراضي والموارد ذات الصلة من أجل الإسهام بفعالية في التنمية المستدامة. وفي حين سيكون لكل بلد تركيز مختلف، بالاستناد إلى سياقه المحدد، هناك ثلاثة مبادئ توجيهية رئيسية عليا ضرورية لسياسات عامة رشيدة بشأن الأراضي: (أ) كفاءة التنمية الاقتصادية وتعزيزها؛ (ب) المساواة والعدالة الاجتماعية؛ (ج) المساءلة من خلال مسؤوليات واضحة وعمليات شفافة.<sup>(٢٩)</sup>

وتتيح نظم إدارة الأراضي البنى التحتية لتنفيذ سياسات الأراضي وتعزيز حوكمة الأراضي من خلال اللوائح التنظيمية والأدوات والصكوك التقنية لتوثيق حقوق الأرض وإدارتها. وتقدم معلومات أساسية عن عمليات التغيير والتحول في البنى التنظيمية. ولذلك، أصبح إنشاء بنية تنظيمية شاملة تُعنى بالإدارة الفعالة للأراضي جزءاً أساسياً من جهود التعاون الإنمائي.<sup>(٣٠)</sup>

وتشمل بعض المزايا التي يتيحها تسجيل الأراضي النظامي لفرادى المالكين والمجتمع المحلي ما يلي:<sup>(٣١)</sup>

- تحسين التيقن في القانون فيما يخص الأراضي
- إيجاد حوافز للاستثمارات والاستخدام المستدام للأراضي
- تحسين فرص الحصول على الائتمان

<sup>(٢٧)</sup> تقرير المخدّرات العالمي ٢٠١٥.

<sup>(٢٨)</sup> المرجع نفسه.

<sup>(٢٩)</sup> W. Zimmermann, "Land policy and land governance issues", presentation at the regional symposium "Towards efficient land management for development and economic growth", held in Kuwait .on 4 and 5 December 2013

<sup>(٣٠)</sup> .Land in German Development Cooperation, pp. 14 and 15

<sup>(٣١)</sup> المرجع نفسه.

- أمان معاملات الممتلكات وكفاءتها
  - التقليل إلى أدنى حد من النزاعات بشأن الأراضي والتكاليف المرتبطة بها
- وتشمل بعض المزايا المحتملة للحكومة على ما يلي:
- أساس فعال لزيادة الضريبة على الأراضي
  - أساس للتكيف البنوي مثل إصلاح نظم الأراضي وإعادة توزيع الأراضي وإعادة تأهيل المناطق الحضرية
  - السيطرة على معاملات الأراضي
  - أساس فعال للتخطيط (تخطيط استخدام الأراضي، وإجراءات فعالة لتخصيص الأراضي، والإذن باستخدام الأراضي على نحو معين
  - إدارة فعالة للمعلومات في مؤسسات الإدارة العمومية
- ومن ناحية أخرى، تشمل بعض دواعي القلق المحتملة بشأن إنشاء نظم لإدارات الأراضي ما يلي:

- ارتفاع التكلفة المؤسسية والمالية لإنشاء سجل الأراضي وبخاصة صيانتها
- القلق من أن إنشاء سجل للأراضي قد يؤدي إلى تغيير قوي لحيازة السكان الأصليين للأراضي أو التلاعب بهذه الحيازة
- القلق من أن إنشاء سجل للأراضي يمكن أن يعني أن ملكية الأراضي أصبحت أمراً فردياً، وأن الحقوق الثانوية سوف تكون عرضة للتجاهل
- القلق من أن يصبح سجل الأراضي قديم العهد في وقت قريب بسبب عدم تسجيل التغييرات الطارئة وذلك لأسباب مختلفة، بما فيها على سبيل المثال لا الحصر الفساد، وعدم إمكانية الوصول إلى خدمات إدارة الأراضي وارتفاع تكاليف المعاملات والخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني تحدد معايير وممارسات مقبولة دولياً بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي. كما تحدد توقعات واضحة يتعين على الحكومات الوفاء بها لغرض زيادة أمن حيازة الأراضي، إذ تحت الدول على القيام بما يلي:
- الاعتراف بجميع أصحاب حقوق الحيازة المشروعة وبحقوقهم، واحترامهم: كما ينبغي لها أن تتخذ تدابير معقولة لتحديد وتسجيل واحترام أصحاب حقوق الحيازة المشروعة وحقوقهم، سواء كانت مسجلة رسمياً أم لم تكن؛ والامتناع عن التعدي على حقوق الحيازة لدى الغير؛ والوفاء بالواجبات المصاحبة لحقوق الحيازة
- صون حقوق الحيازة المشروعة من التهديدات والانتهاكات. وينبغي للدول حماية أصحاب حقوق الحيازة من فقدان حقوق حيازتهم بطريقة تعسفية، بما في ذلك عمليات الإخلاء القسري التي تتعارض مع التزاماتها القائمة بموجب القانون الوطني والدولي

- تعزيز وتسهيل التمتع بحقوق الحيابة المشروعة. وينبغي للدول اتخاذ تدابير نشطة لدعم وتسهيل الأعمال الكامل لحقوق الحيابة، أو إجراء المعاملات التي تشمل هذه الحقوق، مثل ضمان أن تكون الخدمات متاحة للجميع.
- توفير سبل الوصول إلى العدالة لمعالجة التعديات على حقوق الحيابة المشروعة. وينبغي للدول توفير وسائل فعالة ومتاحة للجميع، من خلال السلطات القضائية أو نهج أخرى، لحل المنازعات حول حقوق الحيابة؛ والعمل على إنفاذ النتائج على نحو فوري وبتكلفة معقولة. كما ينبغي للدول أن تقدم تعويضاً فورياً وعادلاً في حال الاستيلاء على حقوق الحيابة لأغراض عمومية.
- الوقاية من منازعات الحيابة، والنزاعات العنيفة، والفساد. وينبغي للدول اتخاذ تدابير نشطة للحوّل دون نشوء منازعات حول الحيابة وتصاعدها إلى نزاعات عنيفة. كما ينبغي لها أن تسعى إلى مكافحة الفساد بجميع أشكاله وعلى جميع المستويات وفي جميع السياقات.

#### الرابط بين إمكانية الحصول على الأراضي وزراعة محاصيل المخدرات

تشكّل أفغانستان وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وبيرو وكولومبيا وميانمار، مجتمعةً، البلدان الرئيسية لزراعة الكوكا وخشخاش الأفيون غير المشروعة (انظر الجدول ١). وتعد أفغانستان إلى حد بعيد أكبر منتج لخشخاش الأفيون غير المشروع في العالم. وفي ذلك البلد، تشهد الزراعة غير المشروعة نمواً سريعاً منذ عام ٢٠٠٤. وعلاوة على ذلك، يتركز ما نسبته ٩٠ في المائة من مجموع الزراعة غير المشروعة في المناطق الجنوبية والغربية من البلد.<sup>(٢٢)</sup> وميانمار هي البلد الثاني في زراعة خشخاش الأفيون. ويُزرع معظم خشخاش الأفيون في ميانمار في ولاية شان، بينما يُزرع الباقي في ولاية كاشين.<sup>(٢٣)</sup>

وعلى صعيد العالم كله، تتركز زراعة شجيرة الكوكا بدرجة رئيسية في بوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وبيرو وكولومبيا. وفي عام ٢٠١٤، ازدادت المساحة المزروعة في كولومبيا. وتزرع شجيرة الكوكا حالياً في ٢٣ مقاطعة من ٣٢ مقاطعة في البلد.<sup>(٢٤)</sup> وتناقصت زراعة الكوكا في بيرو في عام ٢٠١٤. ووفقاً لتقديرات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (مكتب المخدرات والجريمة أو المكتب)، كانت نبتة الكوكا تُزرع في عام ٢٠١٤ في ١٣ منطقة في بيرو، حيث بلغت نسبة المساحة الجغرافية التي تشمل فالي دي لوس ريوس أبوريماك وإيني إي مانتارو ٩,٤٣ في المائة<sup>(٢٥)</sup> وتعد دولة بوليفيا المتعددة

<sup>(٢٢)</sup> مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ووزارة مكافحة المخدرات في أفغانستان، *Afghanistan Opium Survey 2015: Cultivation and Production* (كابول، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦).

<sup>(٢٣)</sup> مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، *Southeast Asia Opium Survey 2015: Lao People's Democratic Republic and Myanmar* (بانكوك، ٢٠١٥).

<sup>(٢٤)</sup> مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وحكومة كولومبيا، *Colombia: Coca Cultivation Survey 2014* (بوغوتا، تموز/يوليه ٢٠١٥).

<sup>(٢٥)</sup> مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وحكومة بيرو، *Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014* (ليما، تموز/يوليه ٢٠١٥).



القوميات ثالث أكبر منتج للكوكا، التي تُزرع أساساً في يونغاس دي لا باز وتروبيكو دي كوتشابامبا.<sup>(٣٦)</sup>

الجدول ١- مساحة زراعة خشخاش الأفيون (أفغانستان وميانمار) والكوكا (دولة بوليفيا المتعددة القوميات وبيرو وكولومبيا)، بالهكتارات

البلد	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥
شجيرة الكوكا								
بوليفيا (دولة-المتعددة القوميات)	٣٠ ٥٠٠	٣٠ ٩٠٠	٣١ ٠٠٠	٢٧ ٢٠٠	٢٥ ٣٠٠	٢٣ ٠٠٠	٢٠ ٤٠٠	٢٠ ٢٠٠
كولومبيا	٨٠ ٩٥٣	٧٣ ١٣٩	٦١ ٨١٢	٦٣ ٧٦٢	٤٧ ٧٩٠	٤٨ ١٨٩	٦٩ ١٣٢	٩٦ ٠٨٤
بيرو	٥٦ ١٠٠	٥٩ ٩٠٠	٦١ ٢٠٠	٦٢ ٥٠٠	٦٠ ٤٠٠	٤٩ ٨٠٠	٤٢ ٩٠٠	٤٠ ٣٠٠
خشخاش الأفيون								
أفغانستان	١٥٧ ٠٠٠	١٢٣ ٠٠٠	١٢٣ ٠٠٠	١٢١ ٠٠٠	١٥٤ ٠٠٠	٢٠٩ ٠٠٠	٢٢٤ ٠٠٠	١٨٣ ٠٠٠
ميانمار	٢٨ ٥٠٠	٣١ ٧٠٠	٣٨ ١٠٠	٤٣ ٦٠٠	٥٢ ٠٠٠	٥٧ ٨٠٠	٥٧ ٦٠٠	٥٥ ٥٠٠

المصدر: مكتب المخدرات والجريمة، رصد المحاصيل.

وتوجد بيانات قليلة قابلة للمقارنة عن إمكانية الحصول على الأراضي في بلدان مختلفة. وأحد القياسات الذي يستمد من البيانات غير المباشرة بشأن إمكانية الحصول على الأراضي هو قياس فعالية حوكمة الأراضي وإدارتها. ويتضمن مشروع ممارسة أنشطة الأعمال التجارية التابع لمجموعة البنك الدولي،<sup>(٣٧)</sup> الذي يُصنّف رُتب البلدان بحسب سهولة ممارسة الأعمال التجارية فيها، مؤشراً على سهولة تسجيل الممتلكات. وأحد مقاييسه هو جودة نوعية مؤشر إدارة الأراضي (انظر الجدول ٢) الذي يقيس موثوقية البنى التحتية وشفافية المعلومات والشمول الجغرافي والقدرة على تسوية المنازعات المتعلقة بالأراضي، بالاستناد إلى تحليل أكبر مدينة تجارية في كل اقتصاد. وعلى هذا النحو، يصلح هذا المقياس ليكون مؤشراً للنظام العام لإدارة الأراضي. ويُظهر المؤشر نتائج إيجابية نسبياً بخصوص بيرو وكولومبيا، في حين تقع ميانمار وأفغانستان في نهاية الترتيب.

الجدول ٢: جودة نوعية مؤشر إدارة الأراضي

البلد	تسجيل ترتيب الملكية	جودة مؤشر إدارة الأراضي (صفر-٢٠)
الاقتصادات المرتفعة الدخل في إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	-	٢٢,٧
بيرو	٣٥	١٧,٠
كولومبيا	٥٤	١٦,٠
بوليفيا	١٤٣	٧,٠

<sup>(٣٦)</sup> مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وحكومة دولة بوليفيا المتعددة القوميات، *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*، (لا باز، آب/أغسطس ٢٠١٥).  
<sup>(٣٧)</sup> البنك الدولي، بيانات مشروع تقرير ممارسة أنشطة الأعمال. مُتاح على شبكة الإنترنت على العنوان: [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org) (الاسترجاع في ٧ نيسان/أبريل ٢٠١٦).

## الجدول ٢- جودة نوعية مؤشر إدارة الأراضي (تابع)

جودة مؤشر إدارة الأراضي (صفر-٢٠)	تسجيل ترتيب الملكية	البلد
٤,٠	١٤٥	ميانمار
٣,٠	١٨٤	أفغانستان

المصدر: بيانات البنك الدولي المستمدة من مشروع تقرير ممارسة أنشطة الأعمال.

غير أن الأداء الوظيفي للنظام الرسمي لإدارة الأراضي ليس شرطاً كافياً للحصول على الأراضي. وحتى عندما تكون المؤسسات الرسمية قائمة، فغالباً ما توزع الأراضي على نحو غير متكافئ، وبخاصة في المناطق الريفية: "تتحقق جودة النوعية التنظيمية في معظم البلدان في أحسن الأحوال على المستوى الوطني والقانوني في حين أن تحويل القواعد واللوائح التنظيمية إلى ممارسات صالحة لاتباعها على مستوى المستخدم المحلي للأراضي لا يزال غائباً في أغلب الأحيان".<sup>(٢٨)</sup> وعلى سبيل المثال، يقارن التقرير الوطني للتنمية البشرية في كولومبيا لعام ٢٠١١ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي معاملات جيني القياسية لتركز التحكم بالأراضي، إذ أظهر مستويات عالية من التركيز في بيرو (٠,٨٦) وكولومبيا (٠,٨٥).<sup>(٢٩)</sup> وتتركز محاصيل المخدرات غير المشروعة بصفة رئيسية في المناطق الريفية النائية، التي غالباً ما تتسم بمؤسسات الدولة الهشة وقلّة انتشار سيادة القانون.<sup>(٤٠)</sup> وفي معظم الحالات، لا يتضرر السكان في هذه المناطق من الفقر فحسب، بل أيضاً من عدم ملكية الأراضي أو الحقوق غير المضمونة في الأراضي، حتى عندما تحظى حقوق الأرض باعتراف جيد على الصعيد الوطني. وينطبق هذا الأمر، مثلاً، على بعض المناطق الأكثر صلة بزراعة محاصيل المخدرات في كولومبيا. وفي عشر مقاطعات كولومبية تزيد فيها مجتمعة نسبة زراعة الكوكا على ٩٥ في المائة في البلد، تظهر مستويات عالية من انعدام المساواة في ملكية الأراضي (انظر الجدول ٣).

## الجدول ٣- معامل جيني القياسي للممتلكات في مناطق زراعة محاصيل المخدرات في كولومبيا، في عام ٢٠٠٩

المقاطعة	معامل جيني القياسي للممتلكات، ٢٠٠٩	زراعة الكوكا (كثافة مئوية من مجموع حجم الزراعة الوطنية في عام ٢٠٠٩)
نارينيو	٠,٨٢	٢٥
بوتومايو	٠,٧٢	٢٠
نورتي دي سانتاندر	٠,٧٣	١٠
كاكوتينا	٠,٦٤	٩
كاوكا	٠,٨٤	٩
غوايفاري	٠,٥٦	٨

*Land in German Development Cooperation*, p. 24<sup>(٢٨)</sup>

United Nations Development Programme, Colombia Rural: Razones para la Esperanza—<sup>(٢٩)</sup>  
Resumen Ejecutivo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 (Bogotá, 2011). The original source  
of the data is *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*

تقرير المخدرات العالمي ٢٠١٥.<sup>(٤٠)</sup>

٧	٠,٨٦	ميثا
٢	٠,٩١	أنتيوكيا
٢	٠,٨٥	شوكو
٢	٠,٧٦	بوليفار

المصدر: تجميع الكاتب بالاستناد إلى بيانات مستمدة من رصد المحاصيل الذي أجراه مكتب المخدرات والجريمة (Colombia: Coca Cultivation Survey 2014 - كولومبيا: دراسة استقصائية عن زراعة الكوكا لعام ٢٠١٤)، وتقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١١ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في كولومبيا (كولومبيا الريفية: المخدرات والجريمة وحكومة كولومبيا (Colombia Rural: Razones para la Esperanza). ويمكن الاطلاع على جدول مماثل في منشور مشترك بين مكتب "Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca".

وتعتبر الأرض عامل إنتاج هام في مناطق زراعة محاصيل المخدرات.<sup>(٤١)</sup> وفي المناطق التي تقل فيها الأراضي الصالحة للزراعة، يعتمد الناس في معظم الأحيان على زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة، مثل شجيرة الكوكا أو خشخاش الأفيون، التي تُعد محاصيل نقدية. وعندما ينتقلون إلى مزاولة أنشطة بديلة مجدية تدر الدخل، يواجهون تحديات من قبيل الإمكانية المحدودة للوصول إلى أسواق المنتجات المشروعة من جراء عدم توفر الطرق والبنى التحتية والمعلومات والمعارف والقدرات اللازمة لتسويق المنتجات البديلة بفعالية.<sup>(٤٢)</sup>

وبصفة خاصة في مناطق زراعة محاصيل المخدرات المتضررة من النزاعات، يمكن أن تؤدي الأراضي دوراً هاماً في مصادر رزق المزارعين، وتحدد إلى حد كبير مواطن ضعفهم. وتصف دراسة عن معالجة النزاعات في مقاطعات كونار ولاغمان وناغارهاري في أفغانستان سيناريو سائداً للمخاطر: "ازدادت تبعية المزارعين الذين لا يملكون سوى أراضٍ قليلة أو لا يملكون أي أرض ومواطن ضعفهم مع ازدياد مدى اقتصاد خشخاش الأفيون. ومن ثم فإن استراتيجيات مواجهة إمكانية التعرض للنزاعات المطبقة على الصدمات الخارجية (الاستئصال، والعجز في المحاصيل، وتقلب الأسعار) أكثر انتشاراً نتيجة للتبعية ومواطن الضعف."<sup>(٤٣)</sup>

ويمكن أن يؤثر الحصول المأمون على الأراضي على قرارات تتعلق بنوع المحاصيل التي يزرعها المزارعون. وإن دخل المزارعين الذين يزرعون الكوكا أو خشخاش الأفيون ليس بالضرورة أعلى من دخل المزارعين الآخرين. وعلى سبيل المثال، تشير الدراسة الاستقصائية عن الأفيون في جنوب شرق آسيا لعام ٢٠١٥ إلى أن الأسر المعيشية التي تنتج الأفيون في ولاية شان في ميانمار درّت دخلاً أعلى من الأسر المعيشية التي لا تنتج الأفيون في عام ٢٠١٤ غير أن دخل الأسر المعيشية انخفض في عام ٢٠١٥. وغالباً ما تشكل الأسعار عاملاً رئيسياً في هذا الصدد.<sup>(٤٤)</sup> وعائدات كل

<sup>(٤١)</sup> "Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca".

Noam Lupu, "Towards a new articulation of alternative development: lessons from coca supply reduction in Bolivia", Development Policy Review, vol. 22, No. 4 (2004), pp. 405-421 بالتأيد في مجموعة واسعة جداً من المؤلفات المتعلقة بالتنمية البديلة، وأكدت على سبيل المثال تحليلات اجتماعية اقتصادية مختلفة مكتب المخدرات والجريمة، ضمن جملة أمور أخرى، الدراسة الاستقصائية عن الأفيون في أفغانستان لعام ٢٠١٥. Jan Koehler, "Conflict processing and the opium economy in Afghanistan", PAL Internal<sup>(٤٢)</sup> Document No. 5. (Jalalabad, Afghanistan, Project for Alternative Livelihoods (PAL), June 2005

Jean Friedmann-Rudovsky, "Bolivian buzz: coca farmers switch to coffee beans", Time, 29<sup>(٤٣)</sup> February 2012، متاح في الموقع الشبكي: <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2107750,00.html>

قطعة أرض من زراعة خشخاش الأفيون أو الكوكا أعلى من عائدات زراعة المحاصيل الأخرى، وبخاصة عندما لا توجد معرفة تقنية بشأن زراعة محاصيل نقدية أخرى.<sup>(٤٥)</sup> وبناء على ذلك، عندما تكون البدائل القانونية بشأن قطع الأراضي الصغيرة غير كافية لتوفير مصادر الرزق، يلجأ كثيرون من المزارعين إلى زراعة محاصيل المخدرات. والأكثر من ذلك هو أن الانتقال إلى المحاصيل المشروعة القادرة على توفير مصادر الرزق لا يستلزم موارد مالية وأراضي كافية فحسب، بل أيضاً فترة انتقالية معينة. وفي حين يمكن حصاد أوراق الكوكا ثلاث أو أربع مرات في السنة، يحتاج البن، مثلاً، إلى عدة سنوات قبل أن تثمر أشجاره للمرة الأولى. ولذلك، كثيراً ما يعني انعدام الأمان في مجال الحقوق في الأراضي، أو الإمكانية المحدودة الحصول على الأراضي أو مخاطر تكرار نشوب النزاعات، أن يتمتع المزارعون عن الاستثمار في هذا النوع من الأنشطة المشروعة الطويلة الأجل.<sup>(٤٦)</sup> وفي سياق أفغانستان، يرى الباحث غودهاندي أن "المزارعين يزرعون الخشخاش أولاً بسبب مزاياه النسبية ودوره المتعدد الوظائف فيما يتعلق بالمحاصيل الأخرى، وثانياً لأنه يتيح إمكانية الحصول على الأراضي والائتمان" ولأن "الخشخاش في أماكن كثيرة أصبح الطريقة الرئيسية للحصول على الأرض أو على العمالة الموسمية."<sup>(٤٧)</sup>

كيفية الترابط بين عدم إمكانية الحصول على الأراضي وزراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة

قدم الرصد المنتظم للمحاصيل الذي أجراه مكتب المخدرات والجريمة في عدة بلدان تنتج المخدرات دليلاً واضحاً على أهمية مسائل الأراضي بالنسبة لزراعة محاصيل المخدرات.<sup>(٤٨)</sup> وهذا الأمر موثق أيضاً بعدة دراسات وتقارير تقييم بشأن مشاريع التنمية البديلة.<sup>(٤٩)</sup> وفي حين أن هناك عوامل مختلفة تسهم في زراعة محاصيل المخدرات، ينتشر الفقر في مناطق الزراعة عادةً ويعاني السكان في أغلب الأحيان من عدم إمكانية الحصول على الأراضي.<sup>(٥٠)</sup> وتوجد في أفغانستان، مثلاً، في مناطق كثيرة صلة وثيقة بين زراعة خشخاش الأفيون والفقر في المناطق الريفية،<sup>(٥١)</sup> الذي تحتمه، أمور عدة، ومنها عدم ملكية الأراضي

Simeon Tegel, "Coca: the plant that feeds Peru", *Independent*, 18 October 2013, available at<sup>(٤٥)</sup> www.independent.co.uk

"Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de<sup>(٤٦)</sup> cultivos de coca", p. 59

Johnathan Goodhand, "Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan", *Journal of<sup>(٤٧)</sup> Agrarian Change*, vol. 5, No. 2 (April 2005), pp. 191-216.

الدراسة الاستقصائية عن الأفيون في جنوب شرق آسيا لعام ٢٠١٢؛ والدراسة الاستقصائية عن الأفيون في جنوب شرق آسيا لعام ٢٠١٥؛ و"Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas<sup>(٤٨)</sup> de influencia de cultivos de coca"

Mansfield, *Diversity and Dilemma: Understanding Rural Livelihoods and<sup>(٤٩)</sup> على سبيل المثال، انظر Addressing the Causes of Opium Poppy Cultivation in Nangarhar and Laghman, Eastern Afghanistan*; ibid., "Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan", in *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy*, Doris Buddenberg and William A. Byrd, eds. (UNODC and World Bank, 2006)

UNDP, *Addressing the Development Dimensions of Drug Policy*. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.<sup>(٥٠)</sup> (New York, 2015); Mansfield, "Alternative development: the modern thrust of supply-side policy", p.26

.Goodhand, "Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan"<sup>(٥١)</sup>

وحقوق الأرض غير المضمونة.<sup>(٥٢)</sup> وبالإضافة إلى ذلك، يزداد اعتماد أسعار الأراضي ومستويات الإيجار وتكاليف الاقتراض على إنتاج خشخاش الأفيون.<sup>(٥٣)</sup> وأظهرت البحوث التي أجريت في إقليم نانغارهار أن زراعة خشخاش الأفيون لا تحفزها عوامل من قبيل ارتفاع الكثافة السكانية وفرص توليد الدخل المحدودة خارج القطاع الزراعي فحسب، بل يحفزها أيضاً عدم إمكانية الحصول على الأراضي المروية.<sup>(٥٤)</sup>

وفي عدّة مناطق في أفغانستان حيث يُزرع خشخاش الأفيون، تكون قطع الأراضي الممكن الحصول عليها أصغر من أن تُؤمن للأسرة دخلاً قانونياً.<sup>(٥٥)</sup> وتشكل زراعة خشخاش الأفيون، بسبب ارتفاع غلته في الهكتار الواحد، الخيار الوحيد بالنسبة لأسر كثيرة لديها موارد قليلة—بما في ذلك موارد الأراضي—بغية كسب العيش من الزراعة. وكما إن الأسر المعيشية المعزولة التي تقتصر إلى الموارد ليس لديها سوى فرص ضئيلة لتحقيق مصادر رزق بديلة.<sup>(٥٦)</sup> وفي عام ٢٠١٢، ذكر ما نسبته ٢٠ في المائة ممن أجرى معهم مكتب المخدرات والجريمة مقابلات من أجل دراسة استقصائية بشأن الأفيون في أفغانستان، أن الدخل المرتفع الذي يمكن درّه من قطعة أرض صغيرة هو سبب رئيسي لزراعة خشخاش الأفيون في موسم الزرع ٢٠١١/٢٠١٢.<sup>(٥٧)</sup> وعند إعداد دراسة استقصائية بشأن الأفيون في أفغانستان لعام ٢٠١٤، كان هذا هو رابع إجابة متكررة، أعطاهها ٨ في المائة من المزارعين.<sup>(٥٨)</sup>

والحالة مشابهة في ميانمار. ووفقاً للدراسة الاستقصائية عن الأفيون في جنوب شرق آسيا لعام ٢٠١٢، كان عدم إمكانية الحصول على الأرض أحد الأسباب الرئيسية لاستمرار زراعة خشخاش الأفيون في البلد. وفي حين أن القرى التي تجري فيها زراعة الأفيون وتلك التي لا تجري فيها هذه الزراعة، بينهما الكثير من القواسم المشتركة، فإن هناك اختلافاً كبيراً بينهما فيما يتعلق بإتاحة الأراضي لإنتاج الأغذية. ففي القرى التي لا توجد فيها حقول خشخاش الأفيون، يمكن أن تحصل الأسر المعيشية على قطع أراضي أكبر، ومروية أيضاً على نحو أفضل. وقد تمكنت أسر معيشية من الحصول على ٢, ١ هكتار من الأراضي بالمتوسط (أي ما يقابل زيادة تبلغ ٦٢ في المائة من الأراضي أكثر مما تملك الأسر المعيشية في المناطق التي يزرع فيها خشخاش الأفيون). وفي غضون ذلك، كانت الأسر المعيشية التي لديها إمكانية محدودة للحصول على الأراضي تزرع خشخاش الأفيون من أجل شراء الأغذية من عائدات مبيعاتها.

وتبين الدراسة الاستقصائية عن الأفيون في جنوب شرق آسيا لعام ٢٠١٥ أن ما نسبته ٣٨ في المائة فقط من الأسر المعيشية في قرى تنتشر فيها زراعة الخشخاش كانت تملك في

Benjamin Schaffner, *Opiumwirtschaft und "hawala" in Afghanistan: Struktur, Einbettung und*<sup>(٥٢)</sup>  
*Entwicklungsfaktoren* (Norderstedt, Germany, GRIN Verlag, 2006).

.Goodhand, "Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan"<sup>(٥٣)</sup>

.Mansfield, "Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan", p. 62<sup>(٥٤)</sup>

Alec McEwen and Brendan Witty, "Water management, livestock and the opium economy: land"<sup>(٥٥)</sup>  
tenure", Case Study Series (Kabul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2006); David Mansfield, *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan* (New York, Oxford Press University, 2016), p. 201

."Water management, livestock and the opium economy: land tenure"<sup>(٥٦)</sup>

*Afghanistan: مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ووزارة مكافحة المخدرات في أفغانستان*,<sup>(٥٧)</sup>  
*Opium Survey 2012* (كابول، أيار/مايو ٢٠١٢).

المراجع نفسه، *Afghanistan Opium Survey 2014: Cultivation and Production*, (كابول، كانون الأول /  
ديسمبر ٢٠١٤).<sup>(٥٨)</sup>

عام ٢٠١٤ حقولاً دائمة للأرز، مقارنة بنسبة ٥٦ في المائة من الأسر المعيشية في القرى التي لا يُزرع فيها الخشخاش. وفي عام ٢٠١٥، تقاربت هذه الأرقام، حيث كانت ٤٨ في المائة من الأسر المعيشية تملك حقول الأرز في قرى تزرع الخشخاش، و٥٢ في المائة في قرى لا تزرع الخشخاش. وخلص التقرير إلى أن الأسر المعيشية التي تزرع الخشخاش تميل إلى استثمار أرباحها في المواشي والأراضي.<sup>(٥٩)</sup>

وفيما يتعلق بكولومبيا، خلصت دراسة أجراها مكتب المخدرات والجريمة في عام ٢٠١٠ بشأن البنية الاقتصادية في أربع مقاطعات من مقاطعاتها الرئيسية التي تنتج محاصيل المخدرات، إلى أن نسبة كبيرة من سكان الأرياف ليس لديهم سندات ملكية رسمية للأراضي.<sup>(٦٠)</sup> وفي تلك المناطق، تزرع ٤٦ في المائة من الأسر المعيشية أراضي من دون سندات ملكية للأراضي. ومن تلك النسبة، كان دخل الأسر المعيشية الضالعة في زراعة المحاصيل غير المشروعة أكبر من دخل الأسر المعيشية التي لا تعمل في زراعة المحاصيل غير المشروعة. وتعزو الدراسة احتلال الأراضي من دون سندات ملكية بالدرجة الرئيسية إلى التقليد غير الرسمي في أوساط أصحاب الحيازات الصغيرة وعدم إمكانية الاستفادة من إجراءات إضفاء الطابع الرسمي.<sup>(٦١)</sup> وبالإضافة إلى ذلك، ساهمت عمليات الاستئصال في زراعة الكوكا على قطع أرض متناثرة من الصعب الوصول إليها وبعيدة عن منازل المزارعين. وفي مقاطعة ميتا-غوايفاري بخاصة، توجه مزارعون إلى زراعة المحاصيل غير المشروعة في مناطق معزولة، مما أدى إلى ازدياد عمليات إزالة الغابات.<sup>(٦٢)</sup> وثمة ملاحظة خطيرة الشأن في هذه الدراسة هي أن ٧ في المائة فقط من الأسر المعيشية لديها إمكانية رسمية للحصول على الائتمان. ومع أن ٨ في المائة من الأسر المعيشية التي لا تعمل في زراعة الكوكا يمكن أن تحصل على ائتمانات، لم تتمكن سوى ٤ في المائة من الأسر المعيشية التي تنتج الكوكا من الحصول على ذلك. وغالباً ما تكون الائتمانات مشروطة بملكية أراضٍ باعتبارها رهناً للوكالة التي تصدر الائتمان. ومن شأن ذلك أن يحد من الاستثمارات المحتملة التي يمكن أن تقوم بها أسر معيشية لا تملك إمكانية الحصول على الأراضي رسمياً من خلال الإنتاج الزراعي أو شراء أراضٍ إضافية.<sup>(٦٣)</sup>

### الجوانب الجنسانية

غالباً ما يلحق عدم الحصول على الأراضي أضراراً بالنساء على نحو غير متناسب في مناطق زراعة محاصيل المخدرات (وكذلك في أماكن أخرى).<sup>(٦٤)</sup> ويترتب على ذلك تبعات هامة إذ يحدد

<sup>(٥٩)</sup> Southeast Asia Opium Survey 2015.

<sup>(٦٠)</sup> في مقاطعات ميتا-غوايفاري وبوتومايو-كاكيتا وأورينوكيا، لم يكن لدى ما نسبته ٥٠ في المائة و٤٨ في المائة و٧٩ في المائة من الأسر المعيشية، على التوالي، سندات ملكية رسمية للأراضي. أما في مقاطعة باسيفيكو فلم يكن لدى ما نسبته ٣٢ في المائة من الأسر المعيشية أراضٍ مسجلة رسمياً، في حين استفاد معظم السكان الذين يمكنهم الحصول على الأراضي من سندات ملكية الأراضي المشتركة.

<sup>(٦١)</sup> "Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca"

<sup>(٦٢)</sup> المرجع نفسه.

<sup>(٦٣)</sup> المرجع نفسه.

<sup>(٦٤)</sup> "Gender and alternative development: experiences gained with participatory project work in the coca-cultivating areas of Peru" (Eschborn, Germany, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2000)

الحصول على الأراضي قدرة صغار المزارعين على التحول إلى مصادر الرزق المشروعة.<sup>(٦٥)</sup> وعلى سبيل المثال، وجدت دراسة استقصائية عن برنامج لإصدار سندات تملك أراضٍ في تروبيكو دي كوتشابامبا في عام ٢٠٠٦ أن ٤٧ في المائة من سندات ملكية الأراضي بحوزة الرجال، وأن ٣٥ في المائة منها بحوزة رجل وامرأة على حد سواء، وأن ١٣ في المائة فقط منها بحوزة نساء حصراً.<sup>(٦٦)</sup> وفي أحيان كثيرة لا تستطيع المرأة الحصول على سندات ملكية الأراضي القانونية إلا من خلال أزواجهم أو أقاربهم من الذكور. وهذا يعيق استفادتهم من نظم الائتمان الرسمية، وفي بعض الأحيان أيضاً يعرقل برامج التنمية البديلة. ومن ثم فإن قدرة المرأة على صنع القرارات وإمكانياتها للاستثمار كثيراً ما تكون مقيدة بشدة، وحتى قد يستحيل عليها الحصول على الأراضي.<sup>(٦٧)</sup>

وفي حين أن النساء، بسبب أدوار الجنسين السائدة في الكثير من مناطق زراعة محاصيل المخدرات، غالباً ما تُتاح لهن إمكانيات أقل للحصول على الأراضي، فإنهن غالباً ما يتحلين بفهم متكامل أكثر لتأمين مصدر رزق من منظور طويل الأجل.<sup>(٦٨)</sup> كما إن المسؤولية عن تأمين الأغذية يمكن أن تكون دافعاً للأسر المعيشية على تنويع الإنتاج الزراعي وعلى زراعة المحاصيل الغذائية عوضاً عن زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة. ولذلك فإن إشراك المرأة يمكن أن يكون مؤاتياً بصفة خاصة لاستدامة التنمية البديلة لأنه يتبين في كثير من الحالات أنهم أكثر عزوفاً من الرجال عن خفض إنتاج الكفاف لصالح الكوكا.<sup>(٦٩)</sup>

ففي أفغانستان، على سبيل المثال، لا يحمل إلا الرجال حصراً تقريباً سندات ملكية الأراضي القليلة الصادرة رسمياً.<sup>(٧٠)</sup> ووفقاً للدستور، يحق للمرأة أن تملك أرضاً. ولكن في الواقع، غالباً ما تتنازل النساء عن حقوقهن في الأرض للرجال في أسرهن. ويُقدر أن أقل من ٢ في المائة من الأفغانيات يملكن أرضاً.<sup>(٧١)</sup> ووجدت دراسة عن دور المرأة في زراعة خشخاش الأفيون أن ٢ نساء فقط من أصل ١٥٧ امرأة أجريت مقابلات معهن في عدة مقاطعات شمالية وشرقية في أفغانستان قلن إنهن يشاركن في اتخاذ القرارات بشأن اختيار المحاصيل التي ستزرعها أسرهن المعيشية. وكانت النساء الثلاث اللواتي أبلغن عن مشاركتهن في عمليات اتخاذ القرار أرامل، إذ يستخدمن مزارعاً شريكاً في زراعة الأرض أو يتخذن قرارات مشتركة مع ابن لهن.<sup>(٧٢)</sup>

Lupu, "Towards a new articulation of alternative development: lessons from coca supply reduction in Bolivia"

USAID/Plurinational State of Bolivia, "Generación de información cuantitativa: encuesta de medio término—proyecto de titulación de tierras en Bolivia—trópico de Cochabamba" (Cochabamba, 2006). [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadq036.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq036.pdf). الموقع الشبكي: (2006).

"Gender and alternative development".<sup>(٧٣)</sup>

المرجع نفسه.<sup>(٧٤)</sup>

المرجع نفسه.<sup>(٧٥)</sup>

USAID, "USAID country profile: property rights and resource governance—Afghanistan" (2010). [www.land-links.org](http://www.land-links.org). متاح على الموقع الشبكي: (2010).

المرجع نفسه.<sup>(٧٦)</sup>

United Nations International Drug Control Programme, "The role of women in opium poppy cultivation in Afghanistan", Strategic Study No. 6. (Islamabad, 2000); National Congress of Bolivia, Law No. 1008, on the regime applicable to coca and controlled substances, of 19 July, 1988.

وغالباً ما لا تملك الأرامل أو النساء العازبات أرضاً ولا تمويلاً، مما يستثنيهن من بعض أهم الموارد لتأمين مصادر رزقهن في المناطق الريفية.<sup>(٧٢)</sup>

وفي حين لا بدّ من إجراء المزيد من البحوث بشأن أدوار الجنسين في زراعة محاصيل المخدرات، أتاحت من قبل الدراسة الاستقصائية عن الأفيون في أفغانستان لعام ٢٠١٥، الصادرة عن مكتب المخدرات والجريمة، بعض النظرات المتعمقة الهامة بشأن تنوع وجهات نظر المرأة بخصوص زراعة خشخاش الأفيون.<sup>(٧٤)</sup> وتتمتع النساء بإمكانية كبيرة لتوليد دخل بطريقة مشروعة أكثر. وتذكر الدراسة الاستقصائية أن "من الواضح أن الدخل النقدي الإضافي من عمل المرأة يمكن أن يقلل من الضغط الاقتصادي لزراعة الخشخاش". ويعتمد ذلك أيضاً على حصول المرأة على الأراضي الصالحة للزراعة. فعلى سبيل المثال، تسلط الدراسة الاستقصائية الضوء على حالات لم تتمكن فيها النساء من زراعة الأراضي لأنه لم يسمح لهن بالوصول إلى أراضي بعيدة عن منازلهن. وعلاوة على ذلك، خلصت الدراسة الاستقصائية إلى أنه "يمكن لإدماج النساء على نحو أقوى في قوة العمل وتوفير فرص لتوليد الدخل لصالح النساء أن يقلل من اعتماد الأسر المعيشية على زراعة المحاصيل غير المشروعة وأن يمكّن المرأة من القيام بدور أقوى في عمليات اتخاذ القرارات في الأسر المعيشية". وفي حين أنه تقبيح حتى الآن صورة واضحة المعالم عن قدرة المرأة على اتخاذ القرارات بشأن استخدام الأراضي وفي اختيار المحاصيل،<sup>(٧٥)</sup> لا بدّ من معالجة مسألة كيف يمكن لتحسين حصول المرأة على الأرض أن يساهم في مصادر الرزق المستدامة في مناطق زراعة محاصيل المخدرات.

### المؤسسات الهشة

تبين الأمثلة التالية أن زراعة محاصيل المخدرات ترتبط في كثير من الأحيان بهشاشة المؤسسات (مثل انعدام الأمان في الممتلكات والغموض القانوني فيما يتعلق بالحصول على الأراضي)، وكذلك مسائل مثل الهجرة أو الأمان ذات الصلة بشؤون الأراضي. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يدفع على الهجرة إلى مناطق زراعة محاصيل المخدرات ظاهرة تدهور التربة، كما حدث مثلاً في منطقة يونغاس دي لا باز في دولة بوليفيا المتعددة القوميات.<sup>(٧٦)</sup> وقد تكون هذه الهجرة ناجمة أيضاً عن نزاعات تتعلق بالأراضي أو عدم إمكانية الحصول على الأراضي، مثلاً، عندما تستولي على الأراضي بطريقة غير قانونية جماعات مسلحة تمول نفسها، مثل بعض الحالات في كولومبيا، من خلال الاتجار بالمخدرات بل وحتى القتال في سبيل السيطرة على الاتجار بالمخدرات.<sup>(٧٧)</sup> وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تسبب الهجرة أيضاً تدهور البيئة، مما يدفع حدود الأراضي الزراعية إلى مناطق جديدة حيث لا يتمتع فيها الناس مرة أخرى بسبل

<sup>(٧٢)</sup> "Gender and alternative development".

<sup>(٧٤)</sup> مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ووزارة مكافحة المخدرات في أفغانستان، *Afghanistan Opium Survey 2015: Socio-economic Analysis*، (كابول، آذار/مارس ٢٠١٦).

<sup>(٧٥)</sup> المرجع نفسه.

<sup>(٧٦)</sup> Ana B. Villamil Soler، "Informe de consultoría: descripción y análisis de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia y el rol del FONADAL en este sector"، (La Paz، 2011).  
<sup>(٧٧)</sup> John Otis، "The FARC and Colombia's illegal drug trade"، 15 December 2014. متاح في الموقع الشبكي: [www.wilsoncenter.org/](http://www.wilsoncenter.org/)



الحصول القانوني على الأراضي. وفي حالات كثيرة يزرع فيها المزارعون محاصيل المخدرات غير المشروعة، تطبق الحكومات استراتيجيات الاستئصال القسري للمحاصيل.<sup>(٧٨)</sup> ويمكن أن يؤدي هذا أيضاً إلى ترك مزارعين حقولهم ونقل الزراعة غير المشروعة إلى أماكن زراعية جديدة. وتستسلط الأمثلة التالية الضوء على بعض هذه الآليات.

في الماضي، دفعت أنشطة الحكومة في مجال القضاء على الكوكا في بلدان الأنديز مزارعي الكوكا إلى اللجوء إلى أعماق غابة الأمازون، حيث أزيلت مناطق حرجية في البداية ثم زُرعت فيها الكوكا، وذلك بسبب الافتقار إلى بدائل اقتصادية.<sup>(٧٩)</sup> وفي بيرو، على سبيل المثال تنتشر زراعة الكوكا بدرجة رئيسية على المنحدرات الشرقية لجبال الأنديز والأراضي المنخفضة في الأمازون. وفي السبعينات والثمانينات من القرن العشرين، أدى قانون الإصلاح الزراعي لعام ١٩٦٩ إلى تدفقات الهجرة من جبال الأنديز إلى تلك المناطق الحرجية.<sup>(٨٠)</sup> وقد ازدادت حركة الهجرة هذه في وقت لاحق بسبب القضاء على حقول الكوكا في السبعينات والثمانينات.<sup>(٨١)</sup>

ودفعت الإصلاحات الزراعية بعدد كبير من أصحاب الأراضي الواسعة النطاق إلى التخلي عن "الهسييندات" التي يملكونها (حيازات كبيرة من المزارع).<sup>(٨٢)</sup> وقبل إجراء الإصلاح الزراعي، كان بعض ملاك الأراضي الكبيرة النطاق يزرعون الكوكا لأغراض الاستخدام التقليدي بكميات محدودة، وبترخيص من الشركة الحكومية "إيناكو" (ENACO). وعندما أعيد توزيع تلك الحيازات من الأراضي على العمال الميدانيين في سياق الإصلاح الزراعي، بدأ بعض هؤلاء العمال يزرعون الكوكا بأنفسهم، من أجل بيعها في السوق السوداء، مستفيدين من المهارات التي تعلموها أثناء العمل في المزارع. وأدت الزيادة في زراعة الكوكا على نحو غير مشروع في المناطق الحرجية ذات الكثافة السكانية المنخفضة في حوض الأمازون والمنحدرات الشرقية لجبال الأنديز إلى هجرة الكثير من البيروفيين من المرتفعات بحثاً عن عمل. كما ساهمت المعدلات المرتفعة لعائد إنتاج الكوكا أيضاً في زيادة إزاحة محاصيل أخرى مثل الذرة أو البن، في حين أسفرت عملية الاستيطان غير المنظم عن انتشار زراعة الكوكا على نحو غير مشروع.<sup>(٨٣)</sup>

وفي دولة بوليفيا المتعددة القوميات، يرتبط الحصول على الأراضي والهجرة أيضاً بزراعة الكوكا. ففي بعض أنحاء منطقة يونغاس دي لا باز، تعتبر الزراعة في "المنطقة التقليدية"<sup>(٨٤)</sup> قانونية إلى حد ما.<sup>(٨٥)</sup> وفي حين أن زراعة الكوكا محظورة في معظم أنحاء

<sup>(٧٨)</sup> "Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de...cultivos de coca"

<sup>(٧٩)</sup> Martin Jelsma and Ricardo Vargas, "Drug crops and peace process in Colombia: a proposal for...peace", 1 June 2000. [www.tni.org](http://www.tni.org). متاح في الموقع الشبكي.

<sup>(٨٠)</sup> Fernando Eguren, eds., *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina* (Lima, Centro...Peruano de Estudios Sociales, 2006).

<sup>(٨١)</sup> Ernesto M. Parra, "Alternative development in Peru: thirty years of success and unsuccess", *Perspectivas Rurales. Nueva época*, No. 23 (2014), pp. 85-104 (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فيينا، ٢٠١٦).

<sup>(٨٢)</sup> Peru, Nueva reforma agraria: Decreto-Ley No. 17716 (1969).  
<sup>(٨٣)</sup> معلومات تستند إلى روايات تتم عن بصيرة بالوقائع من خلال مناقشة جرت مع أحد خبراء التنمية البديلة من بيرو.

<sup>(٨٤)</sup> تضم المنطقة التقليدية بلديات كورويكو وكوريباتا وشولوماني وكاجواتا وإيروبانا ويانكاتشي وأجزاء من لا أسونتا وأبولو.

<sup>(٨٥)</sup> القانون رقم ١٠٠٨ المؤرخ ١٩ تموز/يوليه ١٩٨٨.

البلد الأخرى، تخضع زراعة الكوكا في "المنطقة الانتقالية للإنتاج الفائض" لاستراتيجيات تخفيض في إطار سياسات "الترشيد والاستئصال".<sup>(٨٦)</sup> وفي هذه المناطق، تُعرّف زراعة الكوكا باعتبارها "نتيجة لعملية استيطان عفوية أو موجهة، جرى بمقتضاها دعم التوسع في الزراعة الزائدة بموازاة نمو الطلب على الاستخدامات غير المشروعة".<sup>(٨٧)</sup> وفي هذا السياق، يمكن أن يكون انتشار محاصيل الكوكا نتيجة لعدم إمكانية الوصول إلى الأراضي الصالحة للزراعة في منطقة الزراعة التقليدية، وذلك على سبيل المثال بسبب تدهور التربة نتيجة لزراعة الكوكا على نحو مفرط.<sup>(٨٨)</sup> وفي بعض أنحاء هذه المنطقة، قسّمت أسر معيشية أراضيها من أجل توفير مصادر رزق لأبنائها عندما يشجعون في تأسيس أسرهم الخاصة. وقد أدى ذلك إلى تجزئة الأراضي، وأجبر الأسر تبعاً لذلك على كسب عيشها من الممتلكات الصغيرة. وأظهرت البحوث المتعلقة بمشاريع التنمية البديلة في بلدية لا أسونتا في منطقة يونغاس دي لا باز أن كثيرين من الناس هاجروا بعد ذلك إلى مناطق لا تزال خصبة من أجل الانخراط في زراعة الكوكا.<sup>(٨٩)</sup>

وفي كولومبيا، أدى تركيز ملكية الأراضي ونزوح المزارعين بسبب النزاع المسلح إلى إجبار الكثير من سكان الأرياف على الاستقرار في أماكن أخرى.<sup>(٩٠)</sup> ووفقاً لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بلغ عدد النازحين داخلياً في كولومبيا ٥,٧ ملايين نسمة في عام ٢٠١٤.<sup>(٩١)</sup> وبالاستناد إلى التقديرات المستخدمة، نرح هؤلاء الأشخاص من أراض تبلغ مساحتها ٤ ملايين هكتار<sup>(٩٢)</sup> على الأقل وتصل إلى ٦,٦ ملايين هكتار.<sup>(٩٣)</sup> وزهاء ٨٠ في المائة من النازحين بسبب العنف يأتون من المناطق الريفية.<sup>(٩٤)</sup> وهرب الناس داخل البلد بجملة أسباب ومنها العنف والنزاعات التي تشارك فيها جماعات متمردة أو شبه عسكرية. وغالباً ما تعتزم هذه الجماعات السيطرة على طرق الاتجار بالكوكا أو منتجاتها المشتقة لسوق المخدرات، فضلاً

<sup>(٨٦)</sup> المرجع نفسه.

<sup>(٨٧)</sup> المرجع نفسه.

<sup>(٨٨)</sup> Villamil, "Informe de consultoría: descripción y análisis de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia".

<sup>(٨٩)</sup> معلومات مستمدة من عدة تقارير لتقييم المشروع BOLI79 (الإدارة المستدامة والمتكاملة للموارد الطبيعية في المنطقتين الاستوائية كوتشابامبا ويونغاس لا باز) أعدتها الوكالة الألمانية للتعاون الدولي في ٢٠١١ و٢٠١٣ و٢٠١٥.

<sup>(٩٠)</sup> Amira Armenta, "The illicit drugs market in the Colombian agrarian context: why the issue of illicit cultivation is highly relevant to the peace process", Drug Policy Briefing Nr. 40 (Amsterdam, Transnational Institute, 2013).

<sup>(٩١)</sup> "UNHCR country operations profile: Colombia", مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2015. مُتاح في الموقع الشبكي: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

<sup>(٩٢)</sup> USAID, "USAID country profile: property rights and resource governance-Colombia" (2010).

<sup>(٩٣)</sup> ABColombia, "Colombia: the current panorama-victims and land restitution law 1448", 29 May 2012. مُتاح في الموقع الشبكي: [www.abcolombia.org.uk](http://www.abcolombia.org.uk).

<sup>(٩٤)</sup> "UNHCR Country operations profile: Colombia", مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2015.

عن الأراضي والمزارع، سعياً إلى تمويل عملياتها.<sup>(٩٥)</sup> وأدى هذا النوع من الاستيلاء العشوائي على الأراضي إلى زيادة تركيز ملكية الأراضي، وبخاصة في المناطق الريفية.<sup>(٩٦)</sup> وفي كولومبيا، ترتبط مسائل الأرض والمخدرات ارتباطاً جوهرياً بعملية السلام، وهي جزء من اتفاق السلام بين الحكومة الكولومبية والقوات المسلحة الثورية الكولومبية. وبناء على ذلك، تهدف إحدى مبادرات الحكومة إلى إضفاء الطابع الرسمي على حقوق ملكية الأراضي لصغار المزارعين من أجل توفير حوافز بغية التخلي عن زراعة الكوكا.<sup>(٩٧)</sup>

كما إن زراعة محاصيل المخدرات القائمة على اليد العاملة الكثيفة يمكن أن تجذب الهجرة، لأنَّ الناس يبحثون عن عمل في اقتصاد الكوكا أو خشخاش الأفيون. ويكون عامل الجذب هذا أقوى عندما لا يستطيع المهاجرون الحصول على الأراضي أو لا يمكنهم الحصول عليها إلا بقدر محدود. وبعدها يعمل الكثير من المهاجرين بداية بوصفهم عمالاً يوميةين وموسميين، ينتقلون إلى مناطق هامشية بحثاً عن أراضٍ زراعية جديدة. ففي أفغانستان، مثلاً، ينتقل مهاجرون موسميون من مناطق لا يُزرع فيها خشخاش الأفيون إلى مناطق تؤدي فيها صناعة الأفيون غير المشروعة إلى الطلب على اليد العاملة. وفي بعض الحالات، هاجر أفراد الأسر المعيشية الذين لا يمكنهم الاستفادة من الأراضي أو لا يمكنهم ذلك إلا قليلاً إلى أقاليم أخرى عندما تخلى أصحاب الأراضي في أقاليمهم الأصلية عن زراعة الخشخاش.<sup>(٩٨)</sup> وعلى سبيل المثال، يمكن أن تعزى الزيادة في زراعة خشخاش الأفيون في إقليم بلخ خلال الموسم الزراعي ٢٠٠٥/٢٠٠٤ بقدر جزئي إلى الأسر المعيشية الوافدة حديثاً إلى الإقليم بحثاً عن إمكانية الحصول على الأراضي وفرص توليد الدخل، لأن إنتاج الأفيون في إقليمهم الأصلي نانغارهار تراجع بشكل ملحوظ.<sup>(٩٩)</sup>

وفي بعض المناطق في أفغانستان، يسيطر أصحاب السلطة غير الرسميين على إمكانية حصول الكثير من السكان غير الملاك على الأراضي والائتمان عن طريق سلسلة توريد الأفيون. وفي تلك المناطق، لا يستطيع الكثير من الأشخاص الحصول على الأراضي إلا من خلال علاقات تعرف باسم علاقات تقاسم المحاصيل، يستطيع من خلالها مالك الأرض، أو مَنْ يسيطر على الأرض، إتاحتها للمزارعين إضافة إلى جزء من المدخلات الزراعية اللازمة. وفي المقابل، يحصل المزارعون على حصة من الحصاد. ويبيع كثيرون من المشاركين في

Alvaro Bello, "Displaced coca cultivation", in *ITPCM International Commentary: Colombia*—<sup>(٩٥)</sup>  
*Land and Human Issues*, vol. VIII, No. 31 (December 2012), pp. 17-21

Nazih Richani, "Forced displacement, concentration of land property, and the rentier political economy in Colombia", *Journal of International Affairs*, 20 April 2015 (online articles). Available at <https://jia.sipa.columbia.edu/online-articles/forced-displacement-concentration-land-property-and-rentier-political-economy>; Thoumi, "Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia", pp. 436ff

Ross Eventon, "Colombia: drugs and the peace agreement", *GDPO Situation Analysis* (Swansea,<sup>(٩٧)</sup>  
United Kingdom, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, 2016)  
www.swansea.ac.uk

Mansfield, "Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan",<sup>(٩٨)</sup>  
p. 104

<sup>(٩٩)</sup> المرجع نفسه.

المحاصيل حصادهم، أو جزءاً منه، مسبقاً، بأسعار أدنى بكثير عموماً من القيمة السوقية، من أجل شراء مدخلات الإنتاج اللازمة. وفي بعض الحالات، لا يقيم الأفراد غير الملاك علاقات تقاسم المحاصيل، بل ملاك الأراضي الذين يمكنهم بالنتيجة الحصول على أراضٍ إضافية. ويتخذ المؤجر عموماً القرار بشأن الصنف الذي سيُزرع في الأرض بموافقة المزارع. وعادةً ما تُعطى الأفضلية للمزارعين الراغبين في زراعة خشخاش الأفيون عندما يتعلق الأمر بتخصيص قطع الأراضي.<sup>(١٠٠)</sup>

وفي أفغانستان، سواء ما إذا كان المزارعون يزرعون خشخاش الأفيون أم لا، يؤثر هذا الوضع في مستوى الدخل الذي يكتسبونه من زراعة الأفيون. ولا يحصل العديد من الذين يتقاسمون المحاصيل إلا على جزء صغير من محصول الأفيون، الذي يبيعهونه بأسعار منخفضة نسبياً قبل الحصاد.<sup>(١٠١)</sup> ويمكن استخدام هذه السلف لشراء المدخلات الزراعية اللازمة لإنتاج الأفيون وكذلك لتلبية تكاليف معيشتهم أيضاً. وغالباً ما يُستخدم الدخل الذي يكتسبونه من محصول الأفيون من أجل تلبية الاحتياجات الأساسية للأسرة.<sup>(١٠٢)</sup> ومن ناحية أخرى، يحصل أصحاب الأراضي الذين يُؤجرون حقولهم للمزارعين من متقاسمي المحصول على ثلثي الحصاد تقريباً، وبالنتيجة على دخل أعلى بكثير. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ملاك الأراضي قادرين عموماً على تخزين الحصاد لفترة معينة من الزمن وبيعه بعد فترة الحصاد، على سبيل المثال، عندما ترتفع أسعار السوق. وغالباً ما لا يملك المزارعون، الذين يلتزمون بشروط تعاقدية ضعيفة، أي رأس مال أو مصادر بديلة للدخل.<sup>(١٠٣)</sup>

ويُظهر تصنيف للأنماط بشأن الاعتماد على زراعة خشخاش الأفيون في نانغارهار بأفغانستان أن المزارعين يعتمدون اعتماداً كبيراً على المحصول، في حين أن مستأجرين آخرين أقل اعتماداً عليه، ولم يكن ملاك العقارات يتكلمون عليه قط.<sup>(١٠٤)</sup> وفيما يتعلق بمساحة الأراضي المزروعة في الصيف والشتاء، يعتمد المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة (أي أقل من ٧,٥ جريبات)<sup>(١٠٥)</sup> أكثر على زراعة الأفيون، وأولئك الذين يملكون ما بين ٧,٥ جريبات و١٥ جريباً من الأراضي المتاحة كانوا أقل اعتماداً عليها، وأولئك الذين يملكون أكثر من ١٥ جريباً (٢ هكتارات) من الأراضي لا يعتمدون على زراعة خشخاش الأفيون.<sup>(١٠٦)</sup>

ويمكن أن تؤثر الاستثمارات الواسعة النطاق في مناطق زراعة محاصيل المخدرات تأثيراً حاسماً على الحصول على أراضي المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة، إذ لا تكون الحقوق

Camilla I. M. Anderson, "Counterproductive counternarcotic strategies?", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 95, No. 4 (2013), pp. 917-931.

Mansfield, "Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan"<sup>(١٠١)</sup>

المرجع نفسه.<sup>(١٠٢)</sup>

المرجع نفسه.<sup>(١٠٣)</sup>

David Mansfield, "Pariah or poverty? The opium ban in the province of Nangarhar in the 2004/05 growing season and its impact on rural livelihood strategies", PAL Internal Document No. 11 (Jalalabad, Afghanistan, PAL Management Unit, June 2005).

يقابل الجريب الأفغاني حوالي ٢,٠ هكتار.<sup>(١٠٥)</sup>

Mansfield, "Pariah or poverty?..."<sup>(١٠٦)</sup>

في الأراضي مضمونة، لأن هذه المبادرات تستند في معظمها إلى حوافز مالية للأعمال التجارية الزراعية الكبيرة وليس إلى الدعم المالي الوطني للكيانات العامة الوطنية والمحلية.<sup>(١٠٧)</sup> ولا بد من مراعاة هذا الجانب أكثر، على سبيل المثال، في سياق زراعة خشخاش الأفيون في جنوب شرق آسيا في حالة برامج الإبدال الواسعة النطاق لخشخاش الأفيون، إذ تنفذ فيها بالدرجة الرئيسية استثمارات للقطاع الخاص في مجال المطاط كبديل لإنتاج محاصيل المخدرات غير المشروعة.<sup>(١٠٨)</sup> ولا يزال يتعين تحديد تأثير زيادة الاستثمار على مصادر رزق صغار المزارعين، من بين أماكن أخرى، في مناطق ميانمار المتاخمة للصين، وهي المنطقة الرئيسية لزراعة محاصيل المخدرات في ميانمار.<sup>(١٠٩)</sup> وتؤدي حوكمة الأراضي دوراً أساسياً في هذا الصدد.

ولم يكن لدى ميانمار، خلال أكثر من ٦٠ عاماً من نزاعها الداخلي، مجموعة مدونة من قوانين الأراضي. وقد سُئ في آذار/مارس ٢٠١٢ قانونان جديان، هما: قانون الأراضي الزراعية وقانون إدارة الأراضي الشاغرة والبور والبكر. وينص قانون الأراضي الزراعية على إمكانية تبادل الأراضي في سوق لشهادات استخدام الأراضي الفردية. كما يزود قانون إدارة الأراضي الشاغرة والبور والبكر الحكومة بسلطة تخصيص أراضي فرادى المزارعين والمجتمعات المحلية للمستثمرين الوطنيين والدوليين. ويشمل هذا الأمر الحقول المستخدمة للزراعة المتنقلة في المرتفعات، والحقول في الأراضي المنخفضة التي لا يملك المزارعون أي سند بملكيته. وفي المرتفعات، يعمل معظم المزارعين بصفة خاصة في الزراعة المتنقلة، مع أن عدداً قليلاً منهم فقط يملكون سندات ملكية رسمية لذلك الغرض. وقانون الموارد التقليدية والمجتمعية هو الساري في تلك المناطق.<sup>(١١٠)</sup> وفي عام ٢٠١٦، اعتُمدت سياسة وطنية جديدة لاستخدام الأراضي من أجل مواءمة قوانين الأراضي القائمة.<sup>(١١١)</sup> وفي حين لا تزال البحوث المتعلقة بتأثير القوانين الجديدة قليلة، سوف يؤدي تنفيذ تلك القوانين إلى آثار هامة على صغار المزارعين وتأثير الاستثمار في المناطق الريفية على حيازة الأراضي العرفية والأمن الغذائي.<sup>(١١٢)</sup>

### حوكمة الأراضي في سياق التنمية البديلة

يبدو أن الأسر المعيشية التي تتمتع بإمكانية الحصول المأمون على وسائل الإنتاج الزراعية، وبخاصة الأراضي، والوصول إلى أسواق البيع القانونية، ومصادر دخل إضافية غير زراعية،

Juliet Lu, "Tapping into the rubber market: opium replacement and the role of rubber in developing Laos", BICAS Working Paper, No. 10 (Amsterdam, Transnational Institute, May 2015). Also cf. Paul T. Cohen, "The post-opium scenario and rubber in northern Laos: alternative Western and Chinese models of development", *International Journal of Drug Policy*, vol. 20, No. 5 (2009), pp. 424-430

Tom Kramer and Kevin Woods, "Financing dispossession: China's opium substitution programme in northern Burma", 20 February 2012. [www.tni.org](http://www.tni.org). مُتاح في الموقع الشبكي.

Tom Kramer, "The current state of counternarcotics policy and drug reform debates in Myanmar" (April 2015). [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu). مُتاح في الموقع الشبكي.

Transnational Institute, "Access denied: land rights and ethnic conflict in Burma", *Burma Policy Briefing*, No. 11, 8 May 2013. [www.tni.org](http://www.tni.org). مُتاح في الموقع الشبكي.

Stephen Mccarthy, "Land tenure security and policy tensions in Myanmar (Burma)", *Asia Pacific Issues*, No. 127 (Honolulu, East-West Center, October 2016).

Roy Prosterman and Darryl Vhughen, "Land to the tillers of Myanmar", *New York Times*, 13 June 2012.

لديها فرصة أفضل لتدبر الانتقال إلى مصادر رزق قانونية. وفي هذا الصدد، يشكل الحصول على الأراضي مورداً قيماً للمزارعين من أجل الانتقال إلى محاصيل مشروعة، وبشكل بالنتيجة جانباً أساسياً للتنمية البديلة. وعلى سبيل المثال، تظهر دراسة عن تأثير حظر الأفيون في إقليم نانغارهاري في أفغانستان آثار فقدان المفاجئ للدخل الناتج عن زراعة الأفيون.<sup>(١١٣)</sup> وفي حين تمكن مزارعون لديهم أراضٍ أكثر من غيرهم من الاستفادة من زراعتهم المشروعة الحالية، كان المزارعون الأكثر اعتماداً على خشخاش الأفيون أقل قدرة على الحفاظ على مصادر رزقهم من خلال التحول إلى زراعة القمح. وخلافاً لذلك، من شأن استراتيجيات التكيف التي يطبقها المزارعون الأفقر الأقل قدرة من أجل الحصول على الأراضي أن تزيد من خطر عدم القدرة على التخلي عن الزراعة غير المشروعة في الأجل الطويل. وكان من بعض العواقب السلبية عدم القدرة على الحصول على قروض جديدة أو سداد الديون، والنقص الحاد في الأغذية، وعدم القدرة على توفير تعليم الأطفال.<sup>(١١٤)</sup> وفيما يتعلق ببرنامج أسر حراس الأحياء في كولومبيا، يشير مكتب المخدرات والجريمة إلى أن "تعزيز الحصول على الممتلكات في الأرياف يشكل جزءاً أساسياً من برامج التنمية البديلة، لأن تاصيل الأراضي يسهم في إبعاد باقي المزارعين عن زراعة المحاصيل غير المشروعة وتمكينهم من تطوير مشاريع إنتاجية في الأجل الطويل".<sup>(١١٥)</sup>

ولذلك فقد اعتمد بعض مشاريع التنمية البديلة على تسجيل الأراضي وإصدار سندات ملكيتها باعتبارهما عنصرين استراتيجيين لتعزيز الزراعة المشروعة. وفي حين توجد هناك أمثلة عدة أُدرجت فيها سندات ملكية الأراضي بنجاح في التنمية البديلة،<sup>(١١٦)</sup> عُرضت الحالات المستمدة من بيرو ودولة بوليفيا المتعددة القوميات، بالاستناد إلى أفكار مشاريع ألمانية وأوروبية للتعاون الإنمائي.

وفي بعض مشاريع التنمية البديلة في بيرو، غالباً ما يسود عدم اليقين القانوني فيما يتعلق بملكية الأراضي واستخدام الأراضي بسبب الطبيعة المهاجرة التي يتسم بها السكان المستهدفون، على سبيل المثال في حالة أحد المشاريع المنفذة في منطقتي أتو هوالاغا وأوكايالي حيث نسبة السكان المستهدفين الذين ولدوا في مناطق تنفيذ المشاريع لا تتجاوز ١٨ في المائة، في حين أن ٣٠ في المائة من السكان جاءوا من أنحاء أخرى في المنطقة نفسها، وأن ٥٢ في المائة منهم نشأوا في مناطق أخرى من البلد.<sup>(١١٧)</sup> وعموماً، تطرح هذه الطبيعة المهاجرة للسكان عقبات أمام الاستثمارات المتوسطة والطويلة الأجل، مثل الاستثمارات

<sup>(١١٣)</sup> Mansfield, "Pariah or poverty?..."

<sup>(١١٤)</sup> المرجع نفسه.

<sup>(١١٥)</sup> دراسة استقصائية مشتركة بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وكولومبيا، *Colombia: Coca Cultivation Survey 2013* (Bogotá, June 2014), p. 81.

<sup>(١١٦)</sup> Gerd Addicks, Katharina Hübner-Schmid and Hugo Cabieses, "Estudio de la intervención de la Unión Europea en la política sectorial de desarrollo integral y de coca en Bolivia (1998-2010)" (Eschborn, Germany, German Agency for Technical Cooperation, 2010).

<sup>(١١٧)</sup> Reports of 2012, 2014 and 2016 by the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) on UNODC project PER/U87, "Sustainable agricultural development to reduce poverty through environmentally sustainable approaches and gender empowerment", implemented in Alto Huallaga (Huánuco region) and Aguaytia (Ucayali region), Peru

اللازمة لزراعة البن والكافو، الذي يستغرق سنوات عدة قبل أن تؤتي ثمارها. وبناء على ذلك، عزز أحد المشاريع الممولة في سياق اتفاقات تحويل الديون مع ألمانيا إصدار سندات ملكية الأراضي باعتباره شرطاً مسبقاً للتنمية الريفية المستدامة في المناطق التي تُزرع فيها محاصيل المخدرات. وفي منطقة سان مارتن، وفي الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٧، دعم مشروع "برنامج للتنمية البديلة: توكاشي - أوشيزا الأول" (PRODATU I) إضفاء الطابع الرسمي على نحو ١٢ ٠٠٠ سند ملكية، الأمر الذي استفاد منه حوالي ١٥ ٠٠٠ أسرة، وهو ما يشكل ٨٧ في المائة من أسر المقاطعة وزاد قيمة قطع الأراضي.<sup>(١١٨)</sup> وعلاوة على ذلك، دعم المشروع الحكومات الإقليمية والمحلية في توكاشي في مجال التخطيط التشاركي لاستخدام الأراضي، وتشجيع الاستخدام المستدام للأراضي، والتسوية المنظمة، واتخاذ الجهات الفاعلة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية القرارات المستتيرة. وباستخدام كل المصادر المتاحة (بما في ذلك سجل عقاري) وبالتشاور مع مجموعة واسعة من الفاعلين، ومنهم مزارعو الكوكا الحاليون والسابقون وجماعات المجتمع المدني والجهات الفاعلة السياسية وممثلو القطاع الخاص، أعدت خطة لاستخدام الأراضي لصالح المقاطعة، تحدد مناطق معينة لزراعة مختلف المحاصيل البديلة والمنتجات الحرجية.<sup>(١١٩)</sup>

وبالإجمال، تحسنت المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية لسان مارتن، واختفت زراعة الكوكا تماماً تقريباً في المنطقة. ومع ذلك، شكل الانتقال إلى مصادر دخل قانونية عملية صعبة نوعاً ما بالنسبة لكثير من المزارعين.<sup>(١٢٠)</sup> وفي حين يُعترف بأن برنامج تسجيل الأراضي هو أحد الحوافز الرئيسية للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة للانتقال إلى محاصيل بديلة، غالباً ما تكون قطع الأراضي في المنطقة صغيرة أكثر مما ينبغي لضمان دخل كاف للمزارعين الذين يزرعون البن أو الكافو على الأجل القصير.<sup>(١٢١)</sup> وتتراوح مساحة معظم حقول الكوكا بين ٢٥، ٠ هكتارا و٢ هكتارات فقط، في حين أن عدداً قليلاً فقط من المزارعين يملكون حقولاً تصل مساحتها إلى ٧ هكتارات.<sup>(١٢٢)</sup> ويظهر هذا الجانب من الوضع القائم أن إضفاء الطابع الرسمي على سندات ملكية الأراضي والوصول إلى الأراضي الصالحة للزراعة ينطويان على تبعات هامة.

وأحد عوامل النجاح الرئيسية لتنفيذ سجل الأراضي وإضفاء الطابع الرسمي عليها هو المشاريع المحلية في الاندماج في العمليات الوطنية أو الإقليمية. وفي حين لم يتمكن في الماضي سوى عدد قليل من المزارعين في مناطق زراعة الكوكا النائية من الحصول على سندات ملكية الأراضي من خلال البرنامج الوطني لتسجيل الأراضي، وهو "المشروع الخاص لإصدار

Gerhard Redecker, "Experiencias del KfW Entwicklungsbank (Banco Alemán de Desarrollo)<sup>(١١٨)</sup> con los proyectos de inversión pública financiados en el Perú", presentation at the Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y Caribe, Lima, 16 October 2009

Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, "Tocache: hacia el desarrollo sostenible—<sup>(١١٩)</sup> zonificación ecológica y económica" (Tocache, PRODATU, 2006)

Hugo Cabieses, "El 'milagro de San Martín' y los síndrome del 'desarrollo alternativo' en el"<sup>(١٢٠)</sup> .www.tni.org. متاح في الموقع الشبكي: Perú", informe sobre políticas de drogas No. 34, 22 November 2010

Mirella van Dun, Hugo Cabieses and Pien Metaal, "Between reality and abstraction: guiding"<sup>(١٢١)</sup> principles and developing alternatives for illicit crop producing regions in Peru", *Drug Policy Briefing*, .Nr. 39 (Amsterdam, Transnational Institute, January 2013)

المرجع نفسه.<sup>(١٢٢)</sup>

سندات ملكية الأراضي وسجل الأراضي"، يشكل إصدار سندات ملكية الأراضي اليوم ركيزة أساسية لاستراتيجية الحكومة في مجال التنمية البديلة. وفي هذا السياق، كان من المتوقع إصدار ٥١٠٠٠ سند من سندات ملكية الأراضي في الفترة بين عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٦ للمزارعين المشاركين في مشاريع التنمية البديلة التابعة للجنة الوطنية المعنية بمكافحة المخدّرات في بيرو، واللجنة الوطنية المعنية بالتنمية والحياة دون مخدّرات. وأصدر بالفعل حوالي ١٧٠٠٠ سند ملكية للأراضي بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٣.<sup>(١٣٣)</sup>

وكانت العلاقة المتلازمة بين إضفاء الطابع الرسمي على الحقوق في الأراضي في المناطق الريفية من خلال المشروع الخاص لإصدار سندات ملكية الأراضي وسجل الأراضي، وتطوير الاستثمارات الزراعية، موضوع دراسة أجريت من أجل أحد مؤتمرات مجموعة البنك الدولي بشأن تحديات سياسات الأراضي.<sup>(١٣٤)</sup> وتقيد الدراسة بوجود علاقة متلازمة هامة الشأن بين ضمان إصدار سندات ملكية الأراضي واستعداد الناس للاستثمار في الأرض. وهذه العلاقة التلازمية جلية بشكل خاص في قطع الأراضي التي يشوبها عدم أمان حقوق الأراضي قبل عملية التسجيل. ولكن في معظم الحالات، لا يمكن أن تُعزى الزيادة الملحوظة في الاستثمار الزراعي إلا إلى الاستعداد الكبير الذي يديه ملاك الأراضي للاستثمار، وليس إلى تحسين فرص حصولهم على الائتمان. ومع ذلك، لوحظ ازدياد إمكانية الحصول على القروض الرسمية، خاصة بين المزارعين الأثرياء الذين يتمتعون من قبل بحقوق الأراضي الآمنة نسبياً قبل تسجيل أراضيهم.<sup>(١٣٥)</sup>

ومن ناحية أخرى، بينت دراسة أخرى أن تسجيل الأراضي في بيرو أدى إلى تحسين الحصول على القروض لا سيما بالنسبة لأولئك الذين يُحتمل أن يكونوا قد رفضت طلباتهم للحصول على قروض في ظل غياب سند ملكية الأرض، أو الذين لم يحاولوا الحصول على قرض في المقام الأول بسبب عدم وجود سند ملكية الأرض.<sup>(١٣٦)</sup> ولوحظ حدوث زيادة في الدخل (بما في ذلك الدخل بالهكتار الواحد والدخل غير الزراعي) وفي الاستثمار في المحاصيل الدائمة ضمن هذه المجموعة.<sup>(١٣٧)</sup> واتفقت الدراستان كلتاهما على التأثير الإيجابي لضمان حقوق الأراضي في بيرو في مجال الاستثمار الزراعي.<sup>(١٣٨)</sup>

وعلى غرار ذلك، كان لإصلاح الأراضي في دولة بوليفيا المتعددة القوميات تأثير هام على التنمية البديلة.<sup>(١٣٩)</sup> وأرسى تجديد قانون الإصلاح الزراعي لعام ١٩٩٦ الأساس لمزيد من المساواة في الحصول على الأراضي وتحسين المساواة بين الجنسين. وبحلول آذار/مارس ٢٠١٦،

DEVIDA, *Compendio Normativo sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Desarrollo Alternativo*<sup>(١٣٣)</sup> (Lima, 2016).

Ricardo Fort, "Assessing the impact of rural land titling in Peru: the case of the PETT program"<sup>(١٣٤)</sup> (Lima, Group of Analysis for Development-GRADE, 2008).

المراجع نفسه.<sup>(١٣٥)</sup>  
Eduardo Zegarra, Javier Escobal and Ursula Aldana, "Titling, credit constraints and rental markets in rural Peru: exploring channels and conditioned impacts", (Washington D.C., Inter-American Development Bank, 2008).

المراجع نفسه.<sup>(١٣٦)</sup>  
المراجع نفسه.<sup>(١٣٧)</sup>  
فيما يتعلق بتأثير تسجيل الأراضي في بيرو، قارن أيضاً بمعلومات وزارة الزراعة والري (www.minagri.gob.pe/portal).

البرنامج المعني بدعم الرقابة المجتمعية لأوراق الكوكا. تُتاح معلومات إضافية في الموقع الشبكي:  
www.controlsocial.bo



أصدر ١٦٥ ٠٠٠ سند من سندات ملكية الأراضي في مقاطعة لا باز و٢٦٥ ٠٠٠ في مقاطعة كوتشابامبا، وهما المقاطعتان اللتان توجد فيهما مناطق زراعة الكوكا في البلد.<sup>(١٣٠)</sup>

وفي السنوات الأخيرة، نجحت دولة بوليفيا المتعددة القوميات في تقليص مساحة زراعة الكوكا مع الحفاظ على انخفاض مستويات النزاع الاجتماعي ذي الصلة بتدابير خفض هذه الزراعة. وفيما يتعلق بنجاح برامج التنمية البديلة التي تنفذها المفوضية الأوروبية في ذلك البلد، خلصت المفوضية الأوروبية إلى أن الإدماج الاجتماعي، من ناحية الحصول على الخدمات العامة الأساسية وإصدار سندات ملكية الأراضي، يكتسب أهمية استراتيجية.<sup>(١٣١)</sup> وفي إطار هذا التعاون الإنمائي، يُعتبر أن البرنامج المعني بدعم الرقابة المجتمعية لأوراق الكوكا أسهم إسهاماً كبيراً في تثبيت زراعة الكوكا في منطقة تروبيكو دي كوتشابامبا.<sup>(١٣٢)</sup> وفي دولة بوليفيا المتعددة القوميات، تحقق تحول في عام ٢٠١٠ عندما بدأت مساحة المنطقة المزروعة تنخفض باطراد حتى عام ٢٠١٥.<sup>(١٣٣)</sup> ومنذ عام ٢٠٠٦، ركزت سياسة المخدرات في ذلك البلد على التنمية الاقتصادية، وكذلك من جملة أمور أخرى، وبصفة خاصة، على تسجيل الأراضي وإصدار سندات ملكيتها باعتبار ذلك ركيزة أساسية لاستراتيجيتها الرامية إلى الحد من زراعة الكوكا.<sup>(١٣٤)</sup> وحسبما هو مبين بمزيد من التفصيل في المقالة التي كتبها غريسا في وفارثينغ وليدبور في هذا العدد من نشرة المخدرات، يقترن هذا الأمر بمشاركة اتحادات مزارعي الكوكا لضمان التزام المجتمعات المحلية باتفاق كاتو، الذي يسمح للمزارعين في منطقتي شاباري ويونغاس دي لا باز بزراعة الكوكا على ١٦, ٠ هكتار و٢٥, ٠ هكتار من الأراضي، على التوالي، للأغراض التقليدية. وتتطوي هذه السياسة على تسجيل مزارعي الكوكا بطريقة بيومترية وتعزيز إصدار سندات ملكية الأراضي في سياق عملية التسجيل الوطنية وتوحيد قوانين الأراضي في منطقتي لا باز وكوتشابامبا لإنتاج الكوكا. ويسمح هذا الأمر بمراقبة حقول الكوكا بالسواتل، وتسجيل قطع الأرض لدى اتحادات مزارعي الكوكا.<sup>(١٣٥)</sup>

وقد دعمت مشاريع مختلفة في التعاون الدولي تسجيل مناطق إنتاج الكوكا في دولة بوليفيا المتعددة القوميات ضمن مبادرات التنمية البديلة. ورسم الاتحاد الأوروبي أولاً هذا المسار الجديد للتنمية البديلة في برنامج دعم استراتيجية التنمية البديلة في شاباري (PRAEDAC)، الذي نُفذ بين عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٦، واستند إلى تقوية المؤسسات المحلية وتعزيز حقوق الأراضي

<sup>(١٣٠)</sup> المعهد الوطني للإصلاح الزراعي. تُتاح معلومات إضافية على [www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo).

<sup>(١٣١)</sup> "Estudio de la intervención de la Unión Europea en la política sectorial de desarrollo integral y de coca en Bolivia (1998-2010)".

<sup>(١٣٢)</sup> المرجع نفسه.

<sup>(١٣٣)</sup> Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014.

<sup>(١٣٤)</sup> Estado Plurinacional de Bolivia, "Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2006-2010".

(La Paz, 2006).

<sup>(١٣٥)</sup> Linda Farthing and Benjamin Kohl, "Supply-side harm reduction strategies: Bolivia's experiment with social control", *International Journal of Drug Policy*, vol. 23, No. 6 (2012), pp. 488-494.

الأمّنة.<sup>(١٣٦)</sup> وتلقت ١١ ٦٠٠ أسرة سندات ملكية للأراضي بفضل هذا المشروع.<sup>(١٣٧)</sup> وبالإضافة إلى ذلك، شمل البرنامج المعني بدعم الرقابة المجتمعية لأوراق الكوكا الذي موله الاتحاد الأوروبي والذي تم تنفيذه بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١٣، إصدار سندات ملكية الأراضي باعتبارها ركيزة أساسية. وشجع البرنامج المعني بدعم الرقابة المجتمعية لأوراق الكوكا على تنظيم رصد إنتاج الكوكا من خلال نظام جغرافي مرجعي، وعملية تسجيل الأراضي، ودعم تسجيل مزارعي الكوكا بطريقة بيومترية ورصد المناطق المسجلة للزراعة. وعادة ما تُرصد حقول الكوكا مرات عدة كل عام، باستخدام الصور الساتلية والجوية والزيارات الميدانية.<sup>(١٣٨)</sup>

وفي إطار البرنامج، يؤدّد نظام المعلومات "سيسكوكا" (SYSCOCA) خرائط مواضيعية أو قوائم بالمنتجين، وهو متاح لاتحادات مزارعي الكوكا كأساس لأنشطتها في مجال الرقابة الاجتماعية. ويتيح لها تحديد من يملك محاصيل الكوكا في منطقة معينة، سواء أكان أم لم يكن المزارعون ملتزمين بالقيود المفروضة على إنتاج الكوكا وكيفية تغيير إجمالي المساحة المزروعة في مناطق معينة مع مرور الوقت. وقد أجريت هذه العملية في معظمها بموازة إصدار سندات ملكية الأراضي المناسبة.<sup>(١٣٩)</sup>

## الاستنتاج

في حين أن مسائل الأراضي لم تحطّ في الماضي في أحيان كثيرة بالاهتمام الكافي في مجال التنمية البديلة، أكدت مبادئ الأمم المتحدة الإرشادية بشأن التنمية لعام ٢٠١٢ صراحةً على أهمية الحقوق في الأراضي بهدف نجاح جهود التنمية البديلة واستدامتها.<sup>(١٤٠)</sup> وفي نيسان/أبريل ٢٠١٦، تجلت أهمية هذه المسألة أيضاً في الدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن مشكلة المخدرات العالمية، التي عقدت في عام ٢٠١٦، والتي أفرت بالدور الذي تؤديه الحقوق في الأرض في مجال التنمية البديلة.

وُستمدّ الإرشادات التوجيهية بشأن تنفيذ الإدارة الفعالة للأراضي من مبادئ توجيهية دولية تعزز الحصول المضمون على الأراضي، مثل الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني الصادرة عن لجنة الأمن الغذائي العالمي التابعة لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومبادئ لجنة الأمن الغذائي العالمي الخاصة بالاستثمارات المسؤولة في الزراعة ونظم الأغذية.

Villamil, "Informe de consultoría: descripción y análisis de la situación actual del sector de<sup>(١٣٦)</sup> desarrollo integral con coca en Bolivia".

<sup>(١٣٧)</sup> يتاح مزيد من المعلومات في الموقع الشبكي: [www.controlsocial.bo](http://www.controlsocial.bo).

Kathryn Ledebur and Coletta Youngers, "From conflict to collaboration: an innovative approach<sup>(١٣٨)</sup> to reducing coca cultivation in Bolivia", *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, No. 1 (2013), pp. 2-11.

<sup>(١٣٩)</sup> يتاح مزيد من المعلومات في الموقع الشبكي: [www.controlsocial.bo](http://www.controlsocial.bo).

<sup>(١٤٠)</sup> قرار الجمعية العامة ١٩٦/٦٨، المرفق.

وفي ضوء الزخم السياسي والتوجهات التي تتيحها المبادئ التوجيهية الدولية، ليس المقصود من استنتاجات هذه المقالة وضع نهج مفاهيمي ينطبق في كل سياق، بل بالأحرى التأكيد على الحاجة الماسة إلى إجراء بحوث أكثر تفصيلاً وعملية. لكن الاستنتاجات تبين أهمية مسائل الأراضي في سياق مناطق زراعة محاصيل المخدرات، وكذلك فهي تبين أهميتها الأساسية بالنسبة للتنمية البديلة. وتظهر المقالة أن عدم كفاية فرص حصول سكان الأرياف على الأراضي يؤدي إلى زراعة محاصيل المخدرات. ويحفز الافتقار إلى إمكانية الحصول الآمن على الأراضي الأنشطة الاقتصادية القصيرة الأجل ويعوق إمكانية الحصول على الائتمان. ونتيجة لذلك، يعرقل التحول المستدام للاقتصادات غير المشروعة إلى نظم اقتصادية قانونية.

وعندما يدمج تعزيز فرص الحصول على الأراضي وأمان حيازة الأراضي إدماجاً فعالاً في برامج التنمية البديلة، فإن ذلك يمكن أن يدعم الانتقال إلى اقتصادات قانونية. ومن شأن الحقوق في الأراضي أن تيسر أمن وسائل الإنتاج ومصادر الرزق وتعزز إمكانية الحصول على الائتمان، مما يتيح الاستثمار في أنشطة زراعية مشروعة. وذلك لأن وجود نظام يؤدي وظيفته بفعالية لإدارة الأراضي (مثل السجل العقاري وتسجيل الأراضي) لا يزيد مراقبة زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة فحسب، بل يفضي أيضاً إلى تدابير التنمية البديلة. وقد لا يتيح الحصول الآمن على الأراضي شرطاً ضرورياً للحصول على الائتمان في الكثير من مناطق زراعة محاصيل المخدرات فحسب، بل يمكن أيضاً أن يشكل حافزاً للزراعة المستدامة واستخدام الأراضي. وفي سياق التنمية البديلة، يمكن لسجل الأراضي أن يساعد على بناء الثقة وتعزيز المشاركة الطويلة الأجل في المشاريع التي تساعد على تسهيل الانتقال إلى أنشطة الدخل القانوني، وفي الوقت نفسه توطيد العلاقة بين المجتمع المحلي والسلطات المحلية.

ولا بدُّ لبرامج التنمية البديلة من أن تراعي الظروف المحددة في مناطق زراعة محاصيل المخدرات، بما في ذلك نظم مصادر رزق السكان المحليين السائدة فيما يتعلق بالحصول على الأراضي وأمان حيازة الأراضي. وفي الحالات التي يكون فيها انعدام إمكانية الحصول على الأراضي وانعدام أمان حيازة الأراضي عاملاً مساهماً في زراعة محاصيل المخدرات بطريقة غير مشروعة، يجب أن تكمل السياسات الملائمة المتعلقة بالأراضي ببرامج التنمية البديلة. وفي حالات كثيرة، أثبتت مشاريع التنمية البديلة بدورها فعالية في تعزيز تنفيذ السياسات المتعلقة بالأراضي عن طريق تخطيط استخدام الأراضي، وتسجيل الأراضي، ونظام فعال لتسجيل الأراضي.

وأحد عوامل النجاح الرئيسية لتنفيذ سجل الأراضي وإضفاء الطابع الرسمي عليها في المشاريع المحلية هو الاندماج في العمليات الوطنية أو الإقليمية، على النحو المبين في الأمثلة المستمدة من دولة بوليفيا المتعددة القوميات وبيرو. ويستلزم هذا الأمر التنسيق الوثيق بين مختلف الجهات الفاعلة المسؤولة عن تنفيذ السياسات المتعلقة بالأراضي وبرامج التنمية البديلة. وغالباً ما يتعين ترسيخ القدرات المؤسسية المحلية من أجل تعزيز إضفاء الطابع

الرسمي على الحقوق والضمانات المتعلقة بالأراضي فيما يتعلق بالمجتمعات المحلية، ولا بد من تحديد الجوانب المتعلقة بنوع الجنس وفقاً للخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني.

وأخيراً، لا بدّ من إيلاء اهتمام خاص للنساء اللواتي يعانين في أحيان كثيرة على نحو غير متناسب من جوانب نقص بنيوية فيما يتعلق بإمكانية حصولهن على الأراضي. وعموماً، يستفيد الأشخاص الذين لا يملكون أرضاً من مشاريع التنمية البديلة التي تهدف إلى تيسير هذا التحول. ويمكن أن يتفاقم عدم إمكانية الحصول على الأراضي بسبب هشاشة المؤسسات وانعدام الأمان في حيازة الأراضي من جراء النزاعات والهجرة التي يمكن أن تكون سبباً أو نتيجة لاقتصاد المخدّرات غير المشروع. وتكتسب هذه الاستنتاجات أهمية أكبر في ضوء الدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن مشكلة المخدّرات العالمية، التي عقدت في عام ٢٠١٦، والتي أكدت أهمية قضايا الأراضي في التنمية البديلة.

## بناء القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون من خلال تعزيز تصميم تدخلات التنمية البديلة: أدلة من أفغانستان

خ. غارسيا-بي

موظف بحوث، فرع الأبحاث وتحليل الاتجاهات،  
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

### خلاصة

تقيم هذه المقالة ما للمزارعين والمجتمعات المحلية من خصائص تعزز القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون في أفغانستان. وعموماً، يمكن ربط بناء القدرة على الصمود بتدابير إدارة التغييرات في سياقات الأزمات الطويلة الأمد أو المتكررة، على عكس التدابير الرامية إلى التحكم في التغييرات في النظم المستقرة. وأفغانستان بلدٌ في حالة أزمة مستمرة وطويلة الأمد. وكما هو متوقع، تشير الأدلة المجموعة ميدانياً إلى حاجة المزارعين، من أجل إبعادهم عن زراعة خشخاش الأفيون، إلى مصادر دخل ليست مربحة فحسب بل مستدامة مع مرور الزمن أيضاً. كما تشير الأدلة إلى الحاجة إلى إجراء تحسينات في الخدمات العمومية وفي القابلية للحكومة، بهدف تحويل المجتمعات المحلية التي تزرع خشخاش الأفيون إلى مجتمعات لا تزرع خشخاش الأفيون وابقائها خالية من هذه الزراعة لفترات زمنية أطول. وتشمل العوامل الهامة الأخرى التي تزيد المناعة إجراء تحسينات في قدرة المزارعين على التكيف، مثل مزاوله عدد كبير من الأنشطة التي تدر دخلاً، وزراعة عدد كبير من المحاصيل، وتلقي المعلومات الرامية إلى التوعية سعياً إلى الحد من زراعة خشخاش الأفيون. وفي المقابل فإن التركيز على الحلول الأحادية الجانب، مثل توفير القمح فحسب باعتباره محصولاً بديلاً لخشخاش الأفيون، أو توفير الوظائف غير الزراعية، يخفض المناعة من زراعة خشخاش الأفيون. ولذلك يتعين على مصممي التدخلات القائمة على الأدلة استثمار وقت لفهم الظروف المحلية قبل تصميم هذه التدخلات، والمراعاة والدمج الكاملين للاستراتيجيات المتعلقة بمصادر معيشة المزارعين ومواطنيهم وعدم يقينهم بشأن التنمية الريفية الواسعة النطاق، من أجل تحقيق تخفيض مستدام في زراعة خشخاش الأفيون. ويؤدي عدم القيام بذلك إلى دفع ثمن كبير، لأن التدخلات المصممة تصميمًا سيئًا تولد حوافز سلبية يرجح أن تؤدي إلى زيادة عامة في زراعة خشخاش الأفيون.

كلمات رئيسية: إبادة قسرية، تنمية بديلة، مراقبة مجتمعية للكوكا، دولة بوليفيا المتعددة القوميات، مراقبة المخدرات.

### مقدمة

تسيطر أفغانستان على السوق العالمية للمواد الأفيونية، وقُدِّرت المساحة المزروعة بخشخاش الأفيون بحوالي ٢٠١٠٠٠ هكتار وقُدِّر إنتاج الأفيون المحتمل بحوالي ٤٨٠٠ طن متري في

عام ٢٠١٦ [١]. وتسهم المواد الأفيونية مساهمة كبيرة في الاقتصاد الأفغاني، ولا تزال تشكل أكبر صادرات أفغانستان [٢]. غير أن زراعة خشخاش الأفيون تمثل استراتيجية غير مستدامة لمصادر كسب العيش. فهي تؤجج الفساد، وتقوض سيادة القانون، وتقدم دعماً مالياً للمتمردين، وتجعل الناس خارج إطار النظام القانوني فيصبحون عرضة للعنف والتخويف من جهات غير الدولة [٢، ٣].

وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة للنقاش حول زراعة خشخاش الأفيون فقد أدت الطبيعة الجدلية لهذا النقاش إلى الإخلال بالجهود الرامية إلى تقديم فهم أشمل للضالعين في هذه الزراعة في أفغانستان ولرسم سياسات لمكافحة المخدرات تعكس الواقع الميداني على نحو أفضل [٤]. وإلى حد ما، أتاح البعد عن واقع المزارعين المنخرطين في زراعة خشخاش الأفيون وعدم الاطلاع على هذا الواقع أن تقوم السياسات على المعتقدات بدلا من الأدلة الميدانية. وعلاوة على ذلك فإن هذا النقاش يقوده في كثير من الأحيان أشخاص لديهم مواقف ومصالح إيديولوجية أو مؤسسية قوية [٤].

ومن ثم فإن التحدي الذي لا يزال يواجه واضعي السياسات والاستراتيجيين والمجتمع الدولي يتمثل في القدرة على تحديد العوامل التي تحكم زراعة خشخاش الأفيون تحديدا موضوعيا، وأولاً، ثم تصميم تدخلات إنمائية بديلة يمكن أن تُحدث تغييرا هيكلياً في الظروف التي تدفع المزارعين إلى زراعة خشخاش الأفيون [٢]. وقد أشارت الجمعية العامة بوضوح، في دورتها الاستثنائية بشأن مشكلة المخدرات العالمية، إلى ضرورة "تشجيع البحوث التي تجريها الدول، بوسائل منها التعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وسائر كيانات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية والمؤسسات الأكاديمية ومنظمات المجتمع المدني، من أجل فهم العوامل التي تسهم في زراعة المحاصيل غير المشروعة فهما أفضل، يراعي الخصوصيات المحلية والإقليمية" [٥].

وتحتاج المنظمات المحلية والدولية إلى مزيد من الدعم في تكوين فهم أفضل للظروف والدوافع المتنوعة التي تؤثر في زراعة المحاصيل غير المشروعة [٦]. وقد رُبطت هذه الزراعة أساساً بمسائل الفقر؛ ومع ذلك فإن دوافع المزارعين لزراعة المحاصيل غير المشروعة متنوعة، وكثيرون من مزارعي الخشخاش ليسوا فقراء في الواقع [٧]. ومن غير الواضح ما إذا كان العديد من مزارعي الخشخاش غير الفقراء مدفوعين بالخشع فحسب أو أن التعرض لخطر الفقر يشكل أيضاً عاملاً يدفعهم إلى زراعة الخشخاش بغية الحد من مجمل المخاطر الاقتصادية التي تواجههم، لأن أسواق هذا المحصول مستقرة نسبياً. وبالإضافة إلى ذلك، أظهرت أبحاث حديثة العهد أنه على الرغم من أن معظم مزارعي الخشخاش يزرعون الخشخاش كل عام فإن كثيرين منهم يقومون بذلك من عام إلى آخر فحسب [٧]. وفي ظل هذه الأوضاع، من المهم تحليل الظروف التي تؤثر في قدرة المزارعين والمجتمعات المحلية على الامتناع عن زراعة خشخاش الأفيون. وتشير هذه القدرة على الصمود، بصفة عامة، إلى قدرة المزارعين والمجتمعات المحلية على تحمل الضغوط والصدمات، أو قدرتهم على التحمل في عالم غير يقيني، دون اللجوء إلى زراعة الخشخاش. ويوحي هذا التعريف أيضاً بأن القدرة على الصمود هي مفهوم دينامي.

وقد جرى التفاوضي عموماً، في سياق تدخلات التنمية البديلة، عن الجانب الديناميكي للقدرة على الامتناع. كما أن الاستثمارات القصيرة الأجل التي ترتبط بالتنمية البديلة في كثير من الأحيان ليس لها تأثير كبير في بناء ثقة المزارعين بأن الدعم اللازم المطلوب للانتقال الدائم من زراعة خشخاش الأفيون إلى سبل عيش أكثر تنوعاً سيكون متاحاً في الأجل الطويل. وتعتبر هذه المقالة أن تدخلات التنمية البديلة يتعين أن تصاغ في شكل تدخلات قائمة على القدرة على الصمود تكون مناسبة في ظل ظروف الأزمات الطويلة الأمد؛ ويمكن اعتبار أفغانستان بلداً في حالة أزمة مستمرة طويلة الأمد لم يُظهر العديد من المزارعين سوى قدرة محدودة على مواجهتها دون اللجوء إلى زراعة خشخاش الأفيون. ويؤدي اعتماد المرونة معياراً لرسم سياسات التنمية البديلة إلى تحويل تركيز السياسات بعيداً عن التطلع إلى التحكم في التغيير في نظم يفترض أنها مستقرة، باتجاه إدارة قدرة النظم الاجتماعية والاقتصادية على مواجهة التغيير بنجاح والتكيف معه وتشكيله. ويهدف تحليل القدرة على الصمود إلى تحسين قدرة الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية على مواجهة الصدمات وعوامل الضغط بطريقة بناءة وتكيفية.

وتبعاً لذلك، تهدف هذه المقالة إلى تحديد الأسباب الرئيسية للمناعة من زراعة خشخاش الأفيون، مع تصنيف هذه القدرة على الصمود بثلاث طرائق هي:

- مناعة المزارعين والمجتمعات من بدء زراعة الخشخاش
- القدرة على الصمود أمام زيادة نطاق زراعة خشخاش الأفيون، مقاساً بمقدار مساحة زراعة الخشخاش لكل مزارع على حدة وعدد مزارعي الخشخاش في مجتمع محلي معين
- القدرة على الصمود أمام معاودة زراعة خشخاش الأفيون

وتحديداً، تتناول هذه المقالة الأسئلة التالية:

- ما هي الظروف التي يرجح أن تعزز القدرة على الصمود لدى المزارعين والمجتمعات المحلية من بدء زراعة خشخاش الأفيون؟
- ما هي الظروف التي تساعد على عدم زيادة نطاق زراعة خشخاش الأفيون (أي مساحة زراعة الخشخاش لكل مزارع على حدة وعدد مزارعي الخشخاش في مجتمعات محلية معينة)؟
- بالنظر إلى أن العديد من مزارعي الخشخاش والمجتمعات المحلية التي تزرع الخشخاش يزرعونها بصورة متقطعة (يشرعون في زراعة الخشخاش ثم يتركونها، بصورة دورية)، ما هي الظروف المرتبطة بالفترات الزمنية الأطول التي لا يقوم خلالها المزارعون والمجتمعات المحلية عموماً بزراعة الخشخاش؟

وتسعى هذه المقالة إلى تقديم أدلة بشأن دوافع زراعة خشخاش الأفيون، من أجل مساعدة صانعي السياسات والمهنيين الممارسين المحليين والمجتمع الدولي على تصميم وتنفيذ تدخلات إنمائية بديلة أكثر فعالية تقوم على الأدلة.

## القابلية لزراعة خشخاش الأفيون والقدرة على الصمود أمامها

فيما يتعلق بزراعة خشخاش الأفيون، تُعرّف القابلية من حيث الأبعاد الثلاثة التالية الحاسمة الأهمية:

- (أ) القابلية لحدوث نتيجة معينة (زراعة الخشخاش مثلاً)؛
- (ب) القابلية الناجمة عن مجموعة متنوعة من عوامل الخطر والضغط؛
- (ج) القابلية الناجمة عن عدم القدرة على إدارة تلك المخاطر بأي طريقة أخرى.

ومن ثم يمكن تعريف القابلية لزراعة خشخاش الأفيون بأنها عدم قدرة بعض الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية على الصمود أمام ما تتعرض له من صدمات وضغوط داخلية وخارجية دون اللجوء إلى زراعة خشخاش الأفيون. وتصف عبارة "يعيشون على الحافة" وصفاً جيداً المقصود من القابلية في هذه السياقات؛ فهي تعبر مجازياً عن فكرة أنه حتى دفعة صغيرة يمكن أن تكفي لوقوع المزارعين في وهدة زراعة الخشخاش. وتزداد القابلية عندما تكون العوامل التي تدفع المزارعين صوب "الحافة" عوامل تقع في معظمها خارج سيطرتهم. وهناك ترابط وثيق بين القابلية وعدم التيقن والقدرة على الصمود، لأن قياس القابلية يسعى إلى تحديد مدى قابلية الناس للتأثر سلباً من جراء أحداث سلبية يكون احتمال حدوثها مجهولاً في كثير من الأحيان، كما أن قياس القدرة على الصمود—أي قدرة المزارعين والمجتمعات المحلية على الصمود في وجه عوامل الضغط والصدمات—يبحث في الأسباب الجذرية لقابلية الأسر المعيشية للتأثر سلباً.

وفي دراسة تدخلات التنمية البديلة، تركز النهج الموجهة نحو القدرة على الصمود على تحديد الاستراتيجيات التي تعتمد عليها الأسر المعيشية لكسب العيش، وعلى فهم الكيفية التي يمكن أن تصمد بها هذه الاستراتيجيات المتعلقة بسبل كسب العيش أمام المخاطر والضغط المستقبلية وأن التكيف من أجل الاحتفاظ بنفس الوظيفة ونفس الهوية من حيث الجوهر. وفي النهاية، تعتمد القدرة على الصمود والتكيف في هذا السياق على الخيارات المتاحة في مجال سبل كسب العيش وعلى مدى قدرة الأسر المعيشية على معالجة المخاطر.

### العوامل التي تؤثر في القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون وفرضيات البحث المتعلقة بها

لا يمكن أن تلاحظ العوامل التي تؤثر في القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون في أي وقت من الأوقات ملاحظة مباشرة. ولذلك يتعين تقديرها على أساس متغيرات أخرى يمكن ملاحظتها. وتستند الأساليب الكمية المتاحة حالياً إلى فكرة أن مناعة المزارع أو المجتمع المحلي في وقت معين تتوقف أساساً على الخيارات المتاحة، من قبيل ما يلي:

- القدرة على التكيف
- إمكانية الاستفادة من الموجودات
- السياق المؤسسي



- الخدمات الأساسية
- شبكات الأمان

وترد فيما يلي هذه العناصر الخمسة وفرضيات البحث التي تقابلها.

### القدرة على التكيف المرتبطة بتنوع مصادر الدخل والتوعية

كثيرا ما يعتبر تنوع مصادر الدخل استراتيجية للحد من المخاطر. فالتنوع يؤدي عادة إلى الحصول على دخل أكثر انتظاماً خلال أي سنة معينة، ولذلك يؤدي إلى انتظام الدخل. فالجمع بين المحاصيل النقدية ذات القيمة العالية وفرص العمل الزراعية وغير الزراعية، مثلا، يمكن أن يولد للمزارعين عائدا أعلى، وليس ذلك فحسب، بل يمكن أيضاً أن يوفر أمناً أكبر من الاكتفاء بزراعة خشخاش الأفيون. وعلاوة على ذلك، تتعزز القدرة على التكيف إذا كان المزارعون على دراية بالآثار السلبية لزراعة الخشخاش، ويعرفون أيضاً مصادر الدخل البديلة التي يمكن أن تتوفر. ومن ثم فإن قدرة المزارعين على التكيف تتأثر أيضاً بالتعرض لحملات التوعية. وعلى وجه الخصوص، ترتبط قلة التعرض لحملات التوعية بعلو مستويات زراعة خشخاش الأفيون [7]. ومن ثم يفترض في هذه المقالة أن القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون هي خاصية يتسم بها في العادة المزارعون الذين يضطلعون بعدد كبير من الأنشطة المدرة للدخل ويزرعون عددا كبيرا من المحاصيل، وكذلك المجتمعات المحلية التي تتاح فيها فرص عمل غير زراعية وتنظم حملات توعية وتدفع أجور يومية عالية على زراعة المحاصيل المشروعة (مثل حصاد القمح).

### الحصول على الأراضي والأغذية

غالبا ما تقوم الأسر التي تمتلك مساحات من المناطق المزروعة أقل من المتوسط بزراعة مساحات كبيرة نسبيا من خشخاش الأفيون [8]. ومع ذلك فإن نسبة كبيرة من خشخاش الأفيون في أفغانستان تُزرع أيضا في حيازات متوسطة إلى كبيرة من الأراضي [2]. وفضلا عن ذلك، يعتمد المزارعون نظاماً زراعياً متوازناً، يزرعون فيه محاصيل أساسية من قبيل القمح لتلبية متطلباتهم الغذائية ومحاصيل مثل الخشخاش لتلبية احتياجاتهم النقدية [9]. ولذلك يبقى القمح محصولاً هاماً حتى في المناطق التي يهيمن فيها خشخاش الأفيون [2]. وعلى الرغم من علو أسعار الأفيون نسبيا، تفضل الأسر المعيشية زراعة القمح إذا كانت تخشى من ألا تتمكن من شراء القمح في السوق المفتوحة [10]. ومن المهم أن زراعة خشخاش الأفيون وزراعة القمح تتنافس على نفس الأراضي الزراعية، ولا يمكن زيادة المساحة المخصصة لأحد هذين المحصولين إلى أجل غير مسمى دون تقليل المساحة المخصصة للمحصول الآخر. وبالنظر إلى ذلك، يُفترض أن هناك علاقة متبادلة بين حجم المساحات الزراعية وزراعة القمح والقدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون (وإن كان اتجاه التأثير غير معروف).

السياق المؤسسي المتعلق بقضايا القابلية للحكومة والقضايا الأمنية، مثل وجود محاصيل أخرى غير مشروعة أو وجود المتمردين

في حين يدور الكثير من النقاش في الأدبيات الأكاديمية حول العلاقة السببية بين سوء الحكومة وزراعة خشخاش الأفيون، لا يوجد سوى القليل من الاختلاف حول المستوى العالي للتلازم بين هذين العاملين في أفغانستان [١١]. فسيل العيش المشروعة لا يمكن الحفاظ عليها إلا في ظل ظروف الحكومة والأمن الجيدة التي تسمح بتطور الأسواق المشروعة وتراكم الموجودات ونمو الأنشطة والعلاقات الاقتصادية الطبيعية [١٢]. ويؤدي وجود محاصيل أخرى غير مشروعة، مثل القنب، إلى الحد من تطور سبل العيش المشروعة. وهناك ترابط وثيق بين أسواق القنب وأسواق الأفيون، والعديد من المزارعين الذين يزرعون خشخاش الأفيون يزرعون القنب أيضاً كمكمل له. وفضلاً عن ذلك، يتمتع بعض المزارعين عن زراعة خشخاش الأفيون لمدة سنوات ويزرعون القنب بدلاً منه، ثم يعاودون زراعة خشخاش الأفيون بعد أن تتغير الظروف التي تحد من زراعته [١]. وفرضية هذا البحث هي أن وجود المجتمعات المحلية التي يحكمها المتمرّدون بدلاً من الدولة، ووجود محاصيل أخرى غير مشروعة، مثل القنب، يرتبطان بتدني المناعة من زراعة خشخاش الأفيون.

الخدمات الأساسية، مثل مدارس البنين ومدارس البنات والكهرباء العامة

تشير الأدلة المستقاة من جميع أنحاء العالم إلى أن غياب البنية التحتية الأساسية يوجد ظروفًا تتيح ازدهار تجارة المخدّرات. فعلى سبيل المثال، يتمثل أحد الأسباب الرئيسية لزراعة خشخاش الأفيون في ميانمار في محدودية المقدار المتاح من البنية التحتية والخدمات في القرى التي تزرع خشخاش الأفيون، ويبدو أن هذه المحدودية تكوّن في كثير من الحالات الفقر والحاجة إلى الاعتماد في المعيشة على الإيرادات المتأتية من خشخاش الأفيون [١٣]. وعلاوة على ذلك، تركز المنظمات الإجرامية ذات الصلة بالمخدّرات عملياتها عادة في المناطق النائية التي يوجد فيها نقص في الخدمات. ولذلك يُفترض أن المجتمعات المحلية التي يتاح لها الحصول على خدمات مدارس البنين ومدارس البنات والكهرباء العامة أكثر قدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون من المجتمعات المحلية التي لا يتاح لها الحصول على هذه الخدمات.

شبكات الأمان مثل المساعدات الزراعية والحصول على الائتمان والقروض

بعض العوامل التي قد تؤثر في القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون تتصل بشبكات الأمان، من قبيل الحصول على المساعدات الزراعية<sup>(١)</sup> والائتمان والقروض. وينبغي عمومًا أن

<sup>(١)</sup>يشمل مصطلح "المساعدات الزراعية" مشاريع التنمية البديلة السابقة التي نفذت في المنطقة ذاتها، إذ لا يميز المزارعون بين المشاريع الإنمائية والمشاريع الموجهة نحو مكافحة المخدّرات (مشاريع التنمية البديلة). بيد أن المزارعين غالبًا ما ييلفون عن المساعدات بأقل من مقاديرها الحقيقية، لأنهم يخشون من أن معرفة أنهم تلقوا مساعدات ستحد من فرص حصولهم على الدعم في المستقبل.

تهدف المساعدة الزراعية إلى دعم المزارعين المحتاجين؛ ويمكن أن يكون تقديم المساعدة الزراعية قد أدى دوراً في قرار المزارعين بوقف زراعة خشخاش الأفيون في عام ٢٠١٥ [٧]. وقد يجد المزارعون غير القادرين على الحصول على الائتمان أن زراعة الخشخاش أسهل من زراعة المحاصيل المشروعة، لأنَّ المتجرين بالمخدرات يقدمون في العادة سُلماً لتشجيع زراعة خشخاش الأفيون. والفرضية المطروحة في هذه المقالة هي أن شبكات الأمان (أي توافر المساعدات الزراعية والائتمان والقروض) تزيد المناعة من زراعة خشخاش الأفيون.

### المنهجيات<sup>(٢)</sup>

قام المكتب القطري في أفغانستان التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بجمع البيانات التي تدعم هذه المقالة في عام ٢٠١٥، في إطار دراسته الاستقصائية السنوية الخاصة بالرصد الاجتماعي والاقتصادي، وتمثل ١٩٧ ٤ مزارعاً و١٣٩٩ مجتمعاً محلياً. وهذان المصدران للبيانات متكاملان، ويسمحان لا بدراسة احتياجات فرادى المزارعين فحسب بل أيضاً أولويات المجتمع المحلي إجمالاً. ويرد وصف لمنهجية جمع البيانات في الدراسة الاستقصائية عن الأفيون في أفغانستان ٢٠١٥—التحليل الاجتماعي والاقتصادي<sup>(٣)</sup>. وتم تحليل البيانات لهذه المقالة باستخدام نماذج انحدارية مختلفة، تبعاً للنوع المعين للمسألة قيد التقييم. وبصفة عامة، تُستخدم النماذج الانحدارية للتحديد الكمي للعلاقة بين أحد المتغيرات (على سبيل المثال، المناعة من زراعة الخشخاش) ومتغير آخر يعتقد أنه يؤثر في المتغير الأول (على سبيل المثال، الحصول على الائتمان والقروض)، (مع إبقاء المتغيرات الأخرى ثابتة) أي مع بقاء سائر الظروف على ما هي عليه<sup>(٤)</sup>.

### القدرة على الصمود أمام بدء زراعة خشخاش الأفيون: نموذج لوغيت

يستخدم نموذج انحدار لوغيت لنمذجة المتغيرات الناتجة الثنائية، من قبيل قرار المزارع بأن يزرع خشخاش الأفيون أو لا يزرعه، أو وجود خشخاش الأفيون أو غيابه في مجتمع محلي.

### القدرة على الصمود لدى المزارعين أمام زيادة حجم المناطق المزروعة بخشخاش الأفيون: نموذج توبيت

يمكن استخدام نموذج توبيت إذا كانت ملاحظة المتغير التابع، في انحدار خطي في كل ما عدا ذلك، (على سبيل المثال، حجم مساحة منفردة مزروعة بخشخاش الأفيون) لا تتم إلا

<sup>(٢)</sup> شروح النماذج الواردة في هذه المقالة هي شروح ميسرة، لأغراض التبسيط. وللاطلاع على شروح إحصائية/اقتصادية، انظر، William H. Greene, *Econometric Analysis*, 5th ed. (Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall, 2003).

<sup>(٣)</sup> [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan\\_opium\\_survey\\_2015\\_socioeconomic.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_opium_survey_2015_socioeconomic.pdf)

<sup>(٤)</sup> المتغيرات التفسيرية، في جميع النماذج، هي العوامل المحتملة التي يمكن أن تؤثر في القدرة على الصمود أمام زراعة الخشخاش، على النحو المبين في القسم السابق.

خلال مدى معين من المدى الكامل الذي يتعلق به ذلك المتغير (على سبيل المثال، عندما تشكل جميع القيم التي تساوي الصفر أو تفوقه النسبة ذات الدلالة من المزارعين الذين لا يزرعون الخشخاش، حيث لا توجد، بحكم التعريف، مساحات مزروعة بـخشخاش الأفيون ذات حجم يفوق الصفر أو مزارعون يزرعون خشخاش الأفيون في مساحات ذات حجم يفوق الصفر. وفي هذه الحالة، لن يكون من المعقول أن تكون هناك قيم سلبية، ولن يُسمح بها في النموذج) [١٤]. وفي إطار نموذج توبيت، تفسر نفس مجموعة المتغيرات التي لها نفس المعاملات (coefficients) قرار زراعة الخشخاش أم عدم زراعته وكذلك حجم المساحات المزروعة بـخشخاش الأفيون لدى من يزرعونه.

القدرة على الصمود لدرء ازدياد عدد الأسر المعيشية التي تزرع خشخاش الأفيون في المجتمع المحلي: نموذج بواسون (غير المضخم)

يساعد نموذج بواسون على تحديد العوامل الهامة التي تؤثر في المتغيرات العدّية (count variables)، مثل عدد مزارعي الخشخاش في مجتمع محلي معين. ويمكن استخدام نموذج بواسون غير المضخم، الذي هو امتداد لنموذج بواسون، عندما يكون هناك عدد كبير من الردود ذات النتيجة الصفرية (في هذه الحالة، المجتمعات المحلية التي لا تزرع الخشخاش). ويفترض نموذج بواسون غير المضخم وجود عمليتين مختلفتين هما: (أ) في حال غياب زراعة الخشخاش في المجتمع المحلي، تكون النتيجة الوحيدة الممكنة لعدد الأسر المعيشية التي تزرع الخشخاش هي الصفر؛ (ب) في حال وجود زراعة الخشخاش، يكون عدد مزارعي الخشخاش عدداً صحيحاً إيجابياً. ومن ثم فإن جزء النموذج غير المضخم هما: (أ) نموذج ثنائي مرتبط بنتيجة صفرية؛ (ب) نموذج عدّي، هو في هذه الحالة نموذج بواسون، لتمثيل عملية العد.

القدرة على الصمود أمام معاودة زراعة خشخاش الأفيون: نموذج كوكس للمخاطر المتناسبة

بسبب عوامل ودوافع مختلفة، لا يقوم العديد من مزارعي خشخاش الأفيون بزراعة الخشخاش كل عام، بل يتوقفون عن زراعته لفترة ثم يعاودونها لاحقاً. ويكون نموذج كوكس للمخاطر المتناسبة مجدياً عند محاولة التحديد الكمي للمتغيرات التي تؤثر في نمط دوري للأحداث، مثل زراعة الخشخاش (لا سيما المتغيرات التي تؤثر في الوقت الفاصل بين الأحداث المتتالية، أو الفجوة الزمنية). ويستخدم هذا النوع من النماذج لتقييم العلاقة بين المتغيرات ذات الصلة ومعدّل وقوع الأحداث، ويسمح بوجود أحداث متعددة لكل مزارع.

### النتائج الإجمالية

حسبما هو متوقع، تشير الأدلة في مجملها إلى أن القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون (تفادي البدء في زراعة الخشخاش، وتقليص مساحة المناطق المزروعة بـخشخاش الأفيون، وعدد مزارعي خشخاش الأفيون في المجتمعات المحلية، وزيادة الوقت الفاصل بين

حالات الارتداد إلى زراعة خشخاش الأفيون) تزداد بطريقة ذات دلالة إحصائية عندما تزداد أيضاً قدرات المزارعين على التكيف؛ وتشمل هذه القدرات على التكيف الاضطلاع بعدد كبير من الأنشطة المدرة للدخل، وزراعة عدد كبير من المحاصيل، وتلقي المعلومات من خلال حملات التوعية الرامية إلى الحد من زراعة خشخاش الأفيون.

كما تشير الأدلة إلى أن السياق المؤسسي يؤدي دوراً في زراعة خشخاش الأفيون. فمثلاً وجود محاصيل غير مشروعة أخرى مثل القنب في إحدى القرى وسيطرة المتمردين عليها يعد بدرجة ذات دلالة إحصائية من القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون. وفي المقابل فإن توافر الخدمات الأساسية، مثل مدارس البنين والكهرباء العمومية، يزيد بدرجة ذات دلالة إحصائية من المناعة من زراعة خشخاش الأفيون. غير أن توافر مدارس البنات في حد ذاته لا يؤثر بدرجة ذات دلالة إحصائية على المناعة من زراعة خشخاش الأفيون، لأنه يبدو أن وجود هذه المدارس أو غيابها مرتبط في معظمه بمسائل ثقافية محددة ومحظورات مفروضة.

ويفضي امتلاك موجودات ذات صلة، من قبيل مساحة كبيرة من الأراضي الزراعية، إلى زيادة ذات دلالة إحصائية في بعض أنواع القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون (مثل تجنب البدء في زراعة خشخاش الأفيون، وزيادة الوقت الفاصل بين حالات الارتداد إلى هذه الزراعة)، ولكن لا يبدو أنه يؤدي دوراً في الحجم الإجمالي لزراعة خشخاش الأفيون (المساحة الإجمالية لمناطق زراعة خشخاش الأفيون). ويتوافق ذلك مع استنتاجات تشير إلى أنه على الرغم من أن مبيعات الأفيون قد تولد أكثر من ٩٠ في المائة من الدخل النقدي في المزارع، يبدو أن زراعة خشخاش الأفيون تسجل دائماً، في المتوسط، نسبة صغيرة من مجموع الأراضي الصالحة للزراعة [٣].

وتؤدي شبكات الأمان، مقياساً من حيث الحصول على الائتمان في شكل قرض، إلى زيادة ذات دلالة إحصائية في المناعة من زراعة خشخاش الأفيون. غير أنه لا يبدو أن شبكات الأمان الأخرى، مثل المساعدات الزراعية، تؤثر بدرجة ذات دلالة إحصائية في القدرة على الصمود (مثلاً القدرة على الصمود أمام الشروع في زراعة خشخاش الأفيون، أو من زيادة مساحة مناطق زراعة خشخاش الأفيون)، عند التحكم في المتغيرات التفسيرية الأخرى (أي جعلها ثابتة). وقد تستلزم هذه الاستنتاجات تحليلاً أكثر تفصيلاً في دراسات مقبلة. وبالنظر إلى صغر نسبة المزارعين الذين يشيرون إلى تلقيهم مساعدات، فربما كانت إجابات المزارعين ذات دوافع استراتيجية. فربما يكون الذين تلقوا مساعدات بالفعل قد أشاروا إلى أنهم لم يتلقوها، بسبب اعتقادهم بأنهم سيصبحون بغير ذلك غير مؤهلين للحصول على المزيد من المساعدات في المستقبل.

ومن المثير للاهتمام أن زراعة القمح، المرتبطة بإمكانية حصول المزارعين على الغذاء، وكذلك توافر مصادر أخرى للدخل من قبيل فرص العمل غير الزراعي، تحد بدرجة ذات دلالة إحصائية من القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون، عوضاً عن زيادة هذه القدرة، في حين أن الأجر اليومي عن حصاد القمح ليس له تأثير ذو دلالة إحصائية

على المناعة من زراعة خشخاش الأفيون. ولعل أحد الأسباب المحتملة لكون زراعة القمح تحد على ما يبدو من القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون يتعلق باحتياجات الأمن الغذائي. ففي بعض الحالات قد يحاول زارعو الخشخاش، مقارنةً بالمزارعين الذين لا يزرعون الخشخاش، التركيز على الاكتفاء الذاتي، بسبب علو مستوى فقرهم أو بعد المسافة بينهم وبين الأسواق. وتشير الأدلة إلى أن المزارعين لم يستخدموا القمح خلال الموسم الزراعي ٢٠١٤-٢٠١٥ باعتباره بديلاً عن زراعة الخشخاش بل باعتباره مكملًا لها.

وفيما يتعلق بتوافر فرص العمل غير الزراعي، قد لا يكون المزارعون مطمئنين إلى قدرتهم على الحفاظ على هذا العمل في الأجل الطويل. ويمكن أن يكون مزارعون كثيرون قد قرروا تكلمة دخلهم غير الزراعي بدخل يدره نشاط ذو سوق آمنة، من قبيل زراعة خشخاش الأفيون. وفي المقابل فإن الأجور وحدها (بعد التحكم في المتغيرات الأخرى) لا تؤثر في المناعة من زراعة الخشخاش، وهذا يتوافق مع الاستنتاجات التي تشير إلى أن الأجور الزراعية قد يتعين أن تزيد إلى أكثر من أربعة أضعاف لكي تؤدي إلى التحول من زراعة خشخاش الأفيون إلى زراعة القمح [٢].

### النتائج المفصلة والتحليل المفصل

ترد فيما يلي بالتفصيل الظروف الخاصة التي تؤثر في الأنواع المشمولة بهذه الدراسة من أنواع القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون، معروضة في شكل إحصاءات وصفية أولاً، ثم في شكل نتائج إحصائية/متعلقة بالاقتصاد القياسي.

ما هي الظروف المعيّنة التي يرجح أن تعزز قدرة المزارعين والمجتمعات المحلية على الامتناع عن بدء زراعة خشخاش الأفيون؟

لا يبدو أن هناك إقراراً واسع النطاق بأن الأسر المعيشية التي تزرع خشخاش الأفيون والأسر المعيشية التي لا تزرع خشخاش الأفيون تتعايش معاً ضمن مناطق زراعة خشخاش الأفيون. وفي هذا الصدد، لا يزال هناك الكثير الذي ينبغي معرفته عن الأسر المعيشية التي لا تزرع خشخاش الأفيون الموجودة في تلك المناطق المعينة. ويمكن أن يساعد الفهم الكامل لماهية الموارد والفرص الإضافية التي قد تكون لدى الأسر المعيشية، وماهية الاستراتيجيات التي تستخدمها، على وضع حوافز لمزارعي الخشخاش لاستنساخ الاستراتيجيات الناجحة لعدم زراعة الخشخاش.

### النتائج الإحصائية الوصفية

شملت الظروف التي كانت تختلف بين المزارعين الذين لا يزرعون الخشخاش والمزارعين الذين يزرعون ما يلي:

- كان المزارعون الذين لا يزرعون الخشخاش يملكون، في المتوسط، مساحات زراعية إجمالية أكبر (٢,٣ هكتار) من التي يملكها الذين يزرعون الخشخاش (٢,٠ هكتار).

- كان المزارعون الذين لا يزرعون الخشخاش يمارسون عدداً أكبر من الأنشطة المدرة للدخل، مع استبعاد زراعة الخشخاش (٤,٢) أنشطة مقارنة بـ (٤,٠) أنشطة يضطلع بها مزارعو الخشخاش).
- كانت لدى نسبة أعلى من المزارعين الذين لا يزرعون الخشخاش قروض غير مسددة مقارنةً بالذين يزرعون الخشخاش (٤٥ في المائة مقابل ٤٢ في المائة)، الشيء الذي قد يكون انعكاساً لوجود إمكانية أكبر للحصول على الائتمان لدى الذين لا يزرعون الخشخاش.
- أشارت نسبة أعلى من المزارعين الذين لا يزرعون الخشخاش مقارنةً بالذين يزرعون الخشخاش إلى أنهم تلقوا مساعدات زراعية (١٤ في المائة مقابل ٨ في المائة).
- أشارت نسبة أعلى من المزارعين الذين لا يزرعون الخشخاش مقارنةً بالذين يزرعون الخشخاش إلى أنهم تلقوا معلومات من خلال حملات التوعية (٦٠ في المائة مقابل ٤٦ في المائة).

وكانت الفئتان كلتاهما تزرعان نفس العدد الإجمالي من المحاصيل النقدية (٣ محاصيل)، كما كانت نفس النسبة من المزارعين الذين يزرعون الخشخاش والذين لا يزرعونه تزرع القمح (أكثر من ٩٤ في المائة من جميع المزارعين).

الجدول ١- إحصاءات وصفية تقارن بين المزارعين الذين يزرعون خشخاش الأفيون والمزارعين الذين لا يزرعونه الجدول

الذين لا يزرعون خشخاش الأفيون	الذين يزرعون خشخاش الأفيون	
٠,٠ (٠,٠)	٠,٥٩ (٠,٣٥)	حجم مساحة زراعة خشخاش الأفيون، بالهكتارات (التي أبلغ عنها المزارع نفسه) <sup>(١)</sup>
٠,٤٥ (٠,٥٠)	٠,٤٢ (٠,٤٩)	وجود قرض غير مسدد <sup>(١)</sup> (١ = مزارع لديه قروض غير مسددة، وصفر بخلاف ذلك)
٠,١٤ (٠,٣٥)	٠,٠٨ (٠,٢٨)	تلقي مساعدة زراعية <sup>(١)</sup> (١ = تلقى المزارع مساعدة زراعية، وصفر بخلاف ذلك)
٠,٦٠	٠,٤٦	التعرض لحملات توعية <sup>(١)</sup> (١ = تلقى المزارع معلومات توعية بشأن زراعة خشخاش الأفيون، وصفر بخلاف ذلك)
(٠,٤٩)	(٠,٥٠)	عدد الأنشطة المدرة للدخل <sup>(١)</sup>
٤,٢٤ (٠,٩٨)	٤,٥١ (١,٠٥)	عدد الأنشطة المدرة للدخل باستبعاد زراعة الخشخاش <sup>(١)</sup>
٤,٢٤ (٠,٩٨)	٤,٠٠ (١,٠٥)	عدد المحاصيل المزروعة
٢,٧٧ (١,٤٦)	٢,٦٢ (١,٢٠)	عدد المحاصيل المزروعة، باستبعاد الخشخاش <sup>(١)</sup>
٢,٧٧ (١,٤٦)	٢,١١ (١,٣٧)	إجمالي المساحة المزروعة بالمحاصيل، بالهكتارات <sup>(١)</sup>
٢,٣٠ (٢,٩٥)	٢,٠٤ (٢,٥٥)	إجمالي المساحة المزروعة بالمحاصيل، باستبعاد المساحة المزروعة بمحصول الخشخاش، بالهكتارات <sup>(١)</sup>
٢,٣٠ (٢,٩٥)	١,٧٤ (٢,٥٠)	

الجدول ١- إحصاءات وصفية تقارن بين مزارعي خشخاش الأفيون والمزارعين الذين لا يزرعون خشخاش الأفيون (تابع)

الذين لا يزرعون خشخاش الأفيون	الذين يزرعون خشخاش الأفيون	
٠,٩٥ (٠,٢١)	٠,٩٤ (٠,٢٤)	القمح المزروع (١ = المزارع يزرع القمح، وصفر بخلاف ذلك)
٣٠١٢	١١٨٥	عدد الحالات الملاحظة

ملاحظة: القيم الواردة بين قوسين هي انحرافات معيارية.  
(١) تختلف المتوسطات بين المزارعين الذين يزرعون خشخاش الأفيون والمزارعين الذين لا يزرعون خشخاش الأفيون اختلافاً ذا دلالة إحصائية عند المستوى ٠,٠٥ (اختبار t).

وعلى مستوى المجتمع المحلي، كانت المجتمعات المحلية التي لا تزرع خشخاش أفضل حالاً بكثير من المجتمعات المحلية التي تزرع خشخاش. فمثلاً، من حيث فرص الحصول على الخدمات التعليمية، كان عدد المجتمعات المحلية التي لديها مدارس بنين وبنات أكبر كثيراً بين المجتمعات المحلية التي لا تزرع خشخاش (٩٣ في المائة لمدارس البنين و٦٨ في المائة لمدارس البنات) مما هو في المجتمعات التي تزرع خشخاش (٧٣ في المائة لمدارس البنين و٣٢ في المائة لمدارس البنات).

ولوحظت حالة مماثلة فيما يتعلق بإمكانية الاستفادة من شبكة الكهرباء العمومية. فقد أشارت حوالي ١٣ في المائة من المجتمعات المحلية التي لا تزرع خشخاش إلى إمكانية حصولها على الكهرباء العمومية، بالمقارنة مع ٢ في المائة فقط من المجتمعات المحلية التي تزرع خشخاش. كذلك اختلفت المجتمعات المحلية التي لا تزرع خشخاش والمجتمعات المحلية التي تزرع خشخاش اختلافاً ذا دلالة فيما يتعلق بمقدار الأجور اليومية التي يتلقاها المزارعون عن حصاد القمح (٥,٨ دولارات و٥,٢ دولارات على التوالي)، والتعرض لحملات التوعية داخل المجتمع المحلي (٢٣ في المائة و٧ في المائة من المجتمعات المحلية، على التوالي)، وتولي المتمردين الحكم (٧ في المائة و١٤ في المائة من المجتمعات المحلية، على التوالي)، ووجود محاصيل غير مشروعة أخرى داخل المجتمع المحلي، مثل القنب (١٠ في المائة و٤٥ في المائة، على التوالي).

غير أن نسبة أقل من المجتمعات المحلية التي لا تزرع خشخاش مقارنةً بالمجتمعات المحلية التي تزرع خشخاش أفادت عن توافر فرص عمل غير زراعية (٣٠ في المائة و٥٦ في المائة، على التوالي).

الجدول ٢- إحصاءات وصفية تقارن بين المجتمعات المحلية التي تزرع خشخاش الأفيون والمجتمعات المحلية التي لا تزرعه

المجتمعات المحلية التي لا تزرع خشخاش الأفيون	المجتمعات المحلية التي تزرع خشخاش الأفيون	
٠,٠ (٠,٠)	٢٨,٢٩ (٠,٤٨)	عدد الأسر التي تزرع خشخاش الأفيون ضمن المجتمع المحلي (أفاد بها قائد المجتمع المحلي) <sup>(١)</sup>
٠,٩٣ (٠,٢٥)	٠,٧٣ (٠,٤٤)	توجد مدرسة للبنين في المجتمع المحلي (١ = توجد مدرسة للبنين في المجتمع المحلي، وصفر بخلاف ذلك)



٠,٦٨	٠,٣٣	توجد مدرسة للبنات في المجتمع المحلي <sup>(١)</sup> (١ = توجد مدرسة للبنات في المجتمع المحلي، وصفر بخلاف ذلك)
(٠,٤٧)	(٠,٤٧)	
٠,١٣	٠,٠٢	تتوافر الكهرباء العمومية <sup>(١)</sup> (١ = يحصل المجتمع المحلي على الكهرباء العمومية، وصفر بخلاف ذلك)
(٠,٣٤)	(٠,١٥)	
٠,٣٠	٠,٥٦	فرص العمل غير الزراعي <sup>(١)</sup> (١ = توافر فرص العمل غير الزراعي ضمن المجتمع المحلي، وصفر بخلاف ذلك)
(٠,٤٦)	(٠,٥٠)	
٥,٧٧	٥,٢٠	الأجر اليومي لحصاد القمح، بالدولار الأمريكي <sup>(١)</sup>
(١,٦٤)	(١,٣١)	
٠,٢٣	٠,٠٧	التعرض لحمولات التوعية <sup>(١)</sup> (١ = توجد حملات توعية بشأن زراعة خشخاش الأفيون داخل المجتمع المحلي، وصفر بخلاف ذلك)
(٠,٤٢)	(٠,٢٦)	
٠,٠٧	٠,١٤	المتطوعون يحكمون المجتمع المحلي <sup>(١)</sup> (١ = المتطوعون يحكمون المجتمع المحلي، وصفر بخلاف ذلك)
(٠,٢٦)	(٠,٣٤)	
٠,١٠	٠,٤٥	زراعة القنب <sup>(١)</sup> (١ = توجد زراعة القنب ضمن المجتمع المحلي، وصفر بخلاف ذلك)
(٠,٣٠)	(٠,٥٠)	
٨٨٥	٥١٤	عدد الحالات الملاحظة

ملاحظة: القيم الواردة بين قوسين هي انحرافات معيارية.

<sup>(١)</sup> تختلف المتوسطات بين المزارعين الذين يزرعون الخشخاش والمزارعين الذين لا يزرعونه اختلافًا ذا دلالة إحصائية عند المستوى ٠,٠٥ (اختبار t).

### نتائج النموذج الانحداري

أظهرت نتائج استخدام النموذج الانحداري (نموذج لوغيت) لتقييم احتمال أن يزرع فرادى المزارعين الخشخاش أنه، في المتوسط:

- احتمال زراعة الخشخاش لدى المزارعين الذين لديهم قروض غير مسددة أقل بنسبة ٤ في المائة منه لدى المزارعين الذين ليست لديهم قروض غير مسددة.
- احتمال زراعة الخشخاش لدى المزارعين الذين تلقوا معلومات من خلال حملات التوعية أقل بنسبة ٢ في المائة منه لدى المزارعين الذين لم يتلقوا هذه المعلومات.
- احتمال قيام المزارعين بزراعة الخشخاش يقل بنسبة ٢ في المائة مع كل نشاط إضافي مدر للدخل يضطلعون به.
- احتمال قيام المزارعين بزراعة الخشخاش يقل بنسبة ٧ في المائة مع كل محصول إضافي يزرعونه.
- احتمال قيام المزارعين بزراعة الخشخاش يقل بنسبة ١ في المائة مع كل هكتار إضافي من الأراضي يملكونه.
- احتمال قيام المزارعين الذين لا يزرعون القمح بزراعة خشخاش الأفيون أقل بنسبة ٤ في المائة منه لدى المزارعين الذين يزرعون القمح.

## الجدول ٣- العوامل المؤثرة في قرار المزارعين بزراعة خشخاش الأفيون في أفغانستان

فترة الثقة (٩٥ في المائة)		الخطأ المعياري الراسخ	الأثر الحدي	
الحد الأدنى	الحد الأقصى			
٠,٠٢٤٠-	٠,٠٤٧٦-	٠,٠٠٦٠	٠,٠٣٥٨-	لديه قرض غير مسدد <sup>(١)</sup>
٠,٠٠٥٣-	٠,٠٢٩٩-	٠,٠٠٨٨	٠,٠٢٢٦-	تلقى مساعدة زراعية
٠,٠١٨٤-	٠,٠٤٦٦-	٠,٠٠٧٢	٠,٠٣٢٥-	التعرض لحملات توعية <sup>(١)</sup>
٠,٠٠٨٦-	٠,٠٢١٨-	٠,٠٠٣٤	٠,٠١٥٢-	عدد الأنشطة غير زراعة الخشخاش <sup>(١)</sup>
٠,٠٦٦٢-	٠,٠٨٢٨-	٠,٠٠٤٢	٠,٠٧٤٥-	عدد المحاصيل غير الخشخاش <sup>(١)</sup>
٠,٠٠٥٣-	٠,٠١٤٩-	٠,٠٠٢٥	٠,٠١٠١-	المساحة الإجمالية المزروعة، باستبعاد الخشخاش <sup>(١)</sup>
٠,٠٤٧٠	٠,٠٢٥٦	٠,٠٠٥٥	٠,٠٣٦٣	زراعة القمح <sup>(١)</sup>

ملاحظة: استُخلصت باستخدام النموذج الانحداري؛ المتغير التابع = المزارع يزرع الخشخاش (١ = المزارع يزرع الخشخاش، وصفر بخلاف ذلك)؛ شبيه القيمة مربع (pseudo R squared) = R، ٠,٢٤، ويشير الأثر الحدي إلى التحول في احتمال زراعة الخشخاش عندما يتغير المتغير بوحدة واحدة (للمتغيرات المستمرة) أو عندما يتغير المتغير من "موجود" إلى "غير موجود" (للمتغيرات غير المستمرة أو المتقطعة). وتدل فترة الثقة على مدى القيم التي يبلغ احتمال أن تكون قيمة المتغير ضمنها ٩٥ في المائة.  
<sup>(١)</sup> ذو دلالة إحصائية عند مستوى ٠,٠١.

وأظهرت نتائج استخدام نموذج لوجيت لتقييم احتمال زراعة الخشخاش في المجتمعات المحلية المشمولة بالدراسة أنّ المجتمعات المحلية التي يقل فيها احتمال وجود مزارعي الخشخاش هي، في المتوسط، المجتمعات المحلية التي تتصف بما يلي:

- توجد فيها مدرسة للبنين (المجتمعات المحلية التي لديها مدارس للبنين يقل فيها احتمال وجود مزارعي الخشخاش بنسبة ٢٩ في المائة من المجتمعات المحلية التي لا توجد فيها هذه المدارس)
- يمكن فيها الحصول على الكهرباء العمومية (أقل احتمالاً بنسبة ٢١ في المائة)
- تتعرض لحملات توعية ترمي إلى الحد من زراعة خشخاش الأفيون (أقل احتمالاً بنسبة ١٧ في المائة)

وتلك المجتمعات المحلية التي لا تتصف بما يلي:

- يحكمها المتمرّدون (كان احتمال وجود مزارعي خشخاش في المجتمعات المحلية التي لا يحكمها المتمرّدون أقل بنسبة ١٨ في المائة منه لدى المجتمعات المحلية التي يحكمها المتمرّدون)
- وجود زراعة القنب ضمن المجتمع المحلي (الاحتمال أقل بنسبة ٣٤ في المائة)

غير أن احتمال وجود من يزرعون الخشخاش في المجتمعات المحلية التي تتوفر فيها فرص العمل غير الزراعي كان أكبر بنسبة ١٤ في المائة بالمتوسط. وفيما يتعلق بهذه النتيجة، يمكن أن تكون فرص العمل غير الزراعي ليست مستقرة بما يكفي، ولذلك كانت تُستكمل بأنشطة أخرى أقل مخاطرة، مثل زراعة خشخاش الأفيون، الأمر الذي زاد هذه الزراعة.

ولم يكن يبدو أن عوامل من قبيل الأجور الزراعية عن حصاد القمح وتوافر مدرسة للبنات تؤثر في وجود مزارعي خشخاش الأفيون ضمن المجتمع المحلي، بعد التحكم في المتغيرات التفسيرية الأخرى.

الجدول ٤- العوامل التي تؤثر في وجود مزارعي خشخاش الأفيون ضمن المجتمعات المحلية في أفغانستان

فترة الثقة (٩٥ في المائة)		الخطأ المعياري الراسخ	الأثر الحدّي	
الحد الأدنى	الحد الأقصى			
٠,١٩٦٩-	٠,٣٨٩٨-	٠,٠٤٩٢	٠,٢٩٣٤-	وجود مدرسة للبنين في المجتمع المحلي <sup>(١)</sup>
٠,٠٠١٢-	٠,١٤٢٣-	٠,٠٣٥٩	٠,٠٧٠٦-	وجود مدرسة للبنات في المجتمع المحلي
٠,١٢٣٨-	٠,٢٩٧٢-	٠,٠٤٤٢	٠,٢١٠٥-	توافر الكهرباء العمومية <sup>(١)</sup>
٠,٢٠٢٨	٠,٠٦٩٠	٠,٠٣٤٤	٠,١٣٦٤-	توافر فرص العمل غير الزراعي <sup>(١)</sup>
٠,٠٠٣٤-	٠,٠٤٣٩-	٠,٠١٠٣	٠,٠٢٣٦-	الأجر اليومي عن حصاد القمح، بالدولار الأمريكي <sup>(١)</sup>
٠,١٠٠٠-	٠,٢٣٩٧-	٠,٠٣٥٧	٠,١٦٩٧-	التعرض لحمولات التوعية <sup>(١)</sup>
٠,٢٨٨٤	٠,٠٧٥٣	٠,٠٥٤٤	٠,١٨١٩	الخضوع لحكم المتمردين <sup>(١)</sup>
٠,٤١٧٢	٠,٢٥٥٦	٠,٠٤١٣	٠,٣٣٦٤	وجود زراعة القنب ضمن المجتمع المحلي <sup>(١)</sup>

ملاحظة: مستخلصة باستخدام نموذج لوغيت؛ المتغير التابع = زراعة الخشخاش داخل القرية (١ = وجود زراعة الخشخاش داخل القرية، وصفر بخلاف ذلك)؛ شبيهه القيمة مربع  $R = ٠,٢٢$ . ويشير الأثر الحدّي إلى التحول في احتمال زراعة الخشخاش عندما يتغير المتغير بوحدة واحدة (للمتغيرات المستمرة) أو عندما يتغير المتغير من "موجود" إلى "غير موجود" (للمتغيرات غير المستمرة أو المتقطعة). وتشير فترة الثقة إلى مدى القيم التي يبلغ احتمال أن تكون قيمة المتغير ضمنها ٩٥ في المائة.

<sup>(١)</sup> ذو دلالة إحصائية عند المستوى ٠,٠١.

ما هي الظروف المعيّنة التي تساعد على الحد من حجم مساحة زراعة خشخاش الأفيون لفرادى المزارعين ومن عدد مزارعي خشخاش الأفيون ضمن مجتمع محلي معين؟<sup>(٥)</sup>

تشير نتائج تطبيق نموذج توبيت إلى أنه، في المتوسط:

- كان زارعو الخشخاش الذين لديهم قروض غير مسددة يملكون عدداً من الهكتارات المزروعة بخشخاش الأفيون أقل بنسبة ٠,٠٥ مقارنة بزارعي الخشخاش الذين ليست لديهم قروض غير مسددة.<sup>(٦)</sup>
- كان زارعو الخشخاش الذين تلقوا معلومات من خلال حملات التوعية يملكون عدداً من الهكتارات المزروعة بالخشخاش أقل بنسبة ٠,٠٥ مقارنة بزارعي الخشخاش الذين لم يتلقوا تلك المعلومات.

<sup>(٥)</sup> الإحصاءات الوصفية التي تناول هذه المسألة غير معروضة هنا؛ والإحصاءات الوصفية الواردة في الجدول ٤ تنطبق أيضاً على هذه المسألة.

<sup>(٦)</sup> تمثل القيمة ٠,٠٥ هكتار ٨ في المائة من متوسط حجم مناطق زراعة خشخاش الأفيون لكل مزارع (٠,٥٩).

(هكتار).

- أدى كل نشاط إضافي يقوم به زارعو الخشخاش إلى انخفاض حجم مساحة أراضيهم المزروعة بالخشخاش بمقدار ٠,٠٢ هكتار.
- أدى كل محصول إضافي يزرعه مزارعو الخشخاش إلى انخفاض المساحة المزروعة بخشخاش الأفيون بمقدار ٠,٠٩ هكتارات.

ومن الناحية الأخرى، كان المزارعون الذين يزرعون القمح يملكون في المتوسط ٠,٠٥ هكتار من خشخاش الأفيون أكثر من نظرائهم، الأمر الذي يبدو أنه انعكاس للطابع التكميلي بين زراعة القمح وزراعة الخشخاش (لم يستبدل المزارعون الخشخاش بالقمح خلال العام الجاري تقييمه، أي ٢٠١٥). كما هو مبين في قسم سابق. وبالإضافة إلى ذلك فإن تلقي المساعدات لم يؤثر في حجم مساحات زراعة الخشخاش المنفردة بدرجة ذات دلالة إحصائية.

وعموماً، كانت الظروف التي تؤثر في حجم مناطق زراعة خشخاش الأفيون تشبه الظروف التي تؤثر في قرارات فرادى المزارعين بزراعة الخشخاش أم عدم زراعته، باستثناء المساحات الزراعية الإجمالية للمزارعين، التي لم تؤثر كثيراً في حجم المناطق التي يزرعونها بخشخاش الأفيون (مع أنها أثرت في قرارات المزارعين بزراعة الخشخاش أم عدم زراعته).

الجدول ٥- العوامل التي تؤثر على حجم مساحات زراعة خشخاش الأفيون الخاصة بفرادى المزارعين في أفغانستان

فترة الثقة (٩٥ في المائة)	الخطأ المعياري الراسخ	أثر شرطي جزئي على زراعة خشخاش الأفيون		
		الحد الأدنى	الحد الأقصى	
٠,٠٣٠١-	٠,٠٦٤٢-	٠,٠٠٨٧	٠,٠٤٧٢-	لديه فرض غير مسدد <sup>(١)</sup>
٠,٠٠٤٥	٠,٠٥٤٢-	٠,٠١٥٠	٠,٠٢٤٩-	تلقي مساعدة زراعية
٠,٠٣٢٢-	٠,٠٧٢٤-	٠,٠١٠٠	٠,٠٥٢٨-	التعرض لحملات التوعية <sup>(١)</sup>
٠,٠١٤٩-	٠,٠٣٢٩-	٠,٠٠٤٦	٠,٠٢٣٩-	عدد الأنشطة غير زراعة الخشخاش <sup>(١)</sup>
٠,٠٧٩٤-	٠,١٠٤٨-	٠,٠٠٦٥	٠,٠٩٢١-	عدد المحاصيل غير الخشخاش <sup>(١)</sup>
٠,٠٠٠١-	٠,٠٠٩٢-	٠,٠٠٢٢	٠,٠٠٤٧-	المساحة الإجمالية المزروعة، باستبعاد الخشخاش <sup>(١)</sup>
٠,٠٧٤٧	٠,٠١٦٧	٠,٠١٤٨	٠,٠٤٥٧	زراعة القمح <sup>(١)</sup>

ملحوظة: مستخلصة باستخدام نموذج توبيت؛ شبيه القيمة مربع  $R = ٠,١٨$ ؛ المتغير التابع = حجم مساحة زراعة خشخاش الأفيون الخاصة بالمزارع الفرد بالهكتارات. ويُفضّل نموذج توبيت على النموذج المجتزأ (قيمة سيغما ليست ذات دلالة إحصائية، حيث الاحتمال  $p = ٠,١٦٨$ ، في النموذج المجتزأ). ويشير التأثير الجزئي إلى التحول في حجم المساحة المزروعة بخشخاش الأفيون بالهكتارات عندما يتغير المتغير بوحدة واحدة (للمتغيرات المستمرة) أو عندما يتغير المتغير من "موجود" إلى "غير موجود" (للمتغيرات غير المستمرة أو المتقطعة). وتدل فترة الثقة على مدى القيم التي يبلغ احتمال أن تكون قيمة المتغير ضمنها ٩٥ في المائة.<sup>(١)</sup> ذو أهمية إحصائية عند المستوى ٠,٠١.

وفي المقابل، تشير نتائج نموذج بواسون الانحداري غير المضخم إلى أن الظروف التي تؤثر في وجود مزارعي الخشخاش أو غيابهم (الجدول ٤)، وعدادهم في المجتمع المحلي (الجدول ٦ أدناه)، مختلفة. وكانت الخاصية الوحيدة التي تؤثر سلباً على عدد زارعي الخشخاش في المجتمع المحلي هي وجود حملات التوعية، التي بدأ أنها تقلص عدد زارعي الخشخاش بنسبة ٢٩ في المائة في المتوسط، مقارنةً بالمجتمعات المحلية التي لا توجد فيها هذه الحملات.<sup>(٧)</sup> ويبدو أن هذا يؤكد النتائج ذات الصلة بشأن العلاقة بين حملات التوعية وزراعة خشخاش الأفيون. وعلى وجه الخصوص، كان حوالي ٦٠ في المائة من المزارعين الذين توقفوا عن زراعة الخشخاش في عام ٢٠١٥ قد تعرضوا لحملة توعية، مقابل ٤٠ في المائة من مزارعي الخشخاش النشطين [٧].

الجدول ٦- العوامل التي تؤثر في عدد زارعي خشخاش الأفيون ضمن المجتمعات المحلية في أفغانستان

نسبة معدل الحدوث	الخطأ المعياري الراسخ	فترة الثقة (٩٥ في المائة)	الحد الأدنى	الحد الأقصى	
١,٣١٩٥	٠,٢٠٢٠	٠,٦٢٧٩	١,٢٠٧٠	١,٤٣٠٠	وجود مدرسة للبنين في المجتمع المحلي
١,٣٢٧٥	٠,٢٣٨٦	٠,٧٥١٧	١,٦٨٤٩	١,٩٨١١	وجود مدرسة للبنات في المجتمع المحلي
١,٠٤٤٧	٠,٧٠٠٨	٠,٠٩٢١	١,٥٦٨٤	٢,٠٦٠٥	توافر الكهرباء العمومية
٠,٨١١٠	٠,١٧٥٦	٠,٧٢٠٤	١,٧٢٧٧	٢,٣٢٧٧	توافر فرص العمل غير الزراعي
١,٠٥٤٠	٠,٠٥٢٣	٠,٨٦٨٦	١,٠٧١٩	١,٠٥٤٠	الأجر اليومي عن حصاد القمح، بالدولار الأمريكي
٠,٦٠٧٨	٠,١٣٤١	٠,٢١٢٧	٠,٥٦٩٧	٠,٦٠٧٨	التعرض لحملة التوعية <sup>(١)</sup>
١,٣٩٠٨	٠,٣٣٤٣	١,٥٣٦٨	٣,٦٠٩٢	٤,٥٣٦٨	الخضوع لحكم المتمردين <sup>(١)</sup>
٠,٨٢٧١	٠,١٤٩٩	٠,٩٩٩٨	٢,٤٠٢١	٣,٤٠٢١	وجود زراعة القنب ضمن المجتمع المحلي

ملحوظة: مستخلصة باستخدام نموذج بواسون الانحداري غير المضخم؛ المتغير التابع = عدد الأسر المعيشية التي تزرع خشخاش الأفيون في المجتمع المحلي؛  $\text{prob} > \chi^2 = 0,0000$ . ويُفضل نموذج بواسون على نموذج الانحدار الثنائي السلبي (lnalpha) ليست ذات دلالة إحصائية، حيث  $z = -1,17$ ،  $\text{prob} = 0,243$ . وفضل نموذج بواسون غير المضخم على نموذج بواسون المعياري، حيث  $z = 15,98$ ،  $\text{prob} = 0,0000$  (اختبار فوونغ لنموذج بواسون غير المضخم مقابل نموذج بواسون المعياري). وهنا، تشير القيمة -١- نسبة معدل الحدوث (1-IRR) إلى نسبة التغير في عدد مزارعي خشخاش الأفيون عندما يتغير المتغير بوحدة واحدة (للمتغيرات المستمرة) أو عند مقارنة وجود المتغير بغيابه (للمتغيرات غير المستمرة أو المتقطعة). وتشير فترة الثقة إلى مدى القيم التي يحتمل بنسبة ٩٥ في المائة أن توجد قيمة المتغير ضمنها.<sup>(١)</sup> ذو دلالة إحصائية عند المستوى ٠,٠١.

<sup>(٧)</sup> غير أن هذه النتيجة المعيّنة تستلزم المزيد من التقييم، لأن الافتراض هنا هو أن حملات التوعية تنفذ في كل المجتمعات المحلية بنفس الاحتمال، وليس في المقام الأول في المجتمعات المحلية التي تزرع خشخاش الأفيون. ومع ذلك، لا تتوفر حالياً على الصعيد العام بيانات تدعم هذا الافتراض.

ما هي الظروف المعيّنة التي تعزز قدرة المزارعين والمجتمعات المحلية على الامتناع عن معاودة زراعة خشخاش الأفيون؟

يتمثل أحد الآثار الرئيسية للقابلية لزراعة الخشخاش أو المناعة منها في أن المزارعين والمجتمعات المحلية عامة قد يقررون الامتناع عن زراعة الخشخاش لفترات زمنية مختلفة، ثم يستأنفونها في وقت لاحق، رهناً بعوامل داخلية وخارجية. وتشير الأدلة إلى أن المزارعين الذين تقادوا زراعة خشخاش الأفيون لأطول فترات زمنية (لأكثر من موسم زراعي واحد خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٥) كانوا أقل قابلية لزراعته من المزارعين الذين زرعوا خشخاش الأفيون باستمرار أو الذين امتنعوا عن زراعته لموسم زراعي واحد فقط.

### الإحصاءات الوصفية

كانت هناك اختلافات ذات دلالة إحصائية بين المزارعين، تبعاً لطول الوقت الذي قرروا أن يمتنعوا عن زراعة خشخاش الأفيون خلاله. فمثلاً، أشار المزارعون الذين امتنعوا عن زراعة الخشخاش لأكثر من عام إلى أنهم:

- تلقوا مساعدة زراعية (١١ في المائة، مقابل ٦-٧ في المائة من نظرائهم، أي المزارعين الذين لم يتوقفوا عن زراعة الخشخاش أو المزارعين الذين امتنعوا عن هذه الزراعة لعام واحد فقط)
- تلقوا معلومات من خلال حملات التوعية (٥٢ في المائة، مقابل ٤٠-٥١ في المائة من نظرائهم)
- كانت لديهم قروض غير مسددة (٤٣ في المائة، مقابل ٣١-٤٢ في المائة من نظرائهم)، الأمر الذي ربما كانت له صلة بمدى توافر الائتمان

وعلاوة على ذلك، كان مزارعو خشخاش الأفيون الذين امتنعوا عن زراعته لأكثر من عام واحد:

- قد زرعوا مساحة صغيرة نسبياً من خشخاش الأفيون (٣, ٠ هكتارات، مقابل ٦, ٠ هكتارات زرعها نظراًؤهم)
- قد اضطلعوا بعدد كبير نسبياً من الأنشطة المدرة للدخل، باستبعاد زراعة الخشخاش (٢, ٤ أنشطة، مقابل ٧, ٣-١, ٤ أنشطة اضطلع بها نظراًؤهم)
- قد زرعوا عدداً كبيراً نسبياً من المحاصيل، باستبعاد الخشخاش (٨, ٢ محاصيل، مقابل ٤, ٤-١, ٢ محاصيل زرعها نظراًؤهم)

الجدول ٧- إحصاءات وصفية عن مختلف أنواع المزارعين، وفقاً لعدد الأعوام التي امتنعوا خلالها عن زراعة خشخاش الأفيون في الفترة ٢٠١١-٢٠١٥

مزارعو خشخاش الأفيون الذين امتنعوا عن زراعته لأكثر من عام واحد	مزارعو خشخاش الأفيون الذين امتنعوا عن زراعته لمدة عام واحد	مزارعو خشخاش الأفيون الذين لم يتوقفوا عن زراعته	
٠,٣١ (٠,٠٧)	٠,٦٤ (٠,٨٢)	٠,٥٩ (٠,٥١)	مساحة منطقة زراعة خشخاش الأفيون، بالهكتارات (أبلغ عنها المزارع نفسه) <sup>(١)</sup>
٠,٤٣ (٠,٥٠)	٠,٣١ (٠,٤٧)	٠,٤٢ (٠,٤٩)	لدى المزارع قرض غير مسدد، (١ = المزارع لديه قروض غير مسددة، وصفر بخلاف ذلك)
٠,١١ (٠,٣١)	٠,٠٦ (٠,٢٣)	٠,٠٧ (٠,٢٥)	تلقَّى المزارع مساعدات زراعية <sup>(١)</sup> (١ = المزارع تلقى مساعدات زراعية، صفر بخلاف ذلك)
٠,٥٢ (٠,٥٠)	٠,٥١ (٠,٥٠)	٠,٤٠ (٠,٤٩)	التعرض لحملات التوعية <sup>(١)</sup> (١ = المزارع تلقى معلومات توعية بشأن زراعة خشخاش الأفيون، وصفر بخلاف ذلك)
٤,٢٨ (٠,٩٣)	٤,٧٢ (١,٠٨)	٤,٦٩ (١,٠٥)	عدد الأنشطة المدرة للدخل <sup>(١)</sup>
٤,٣٣ (٠,٩٢)	٤,١٢ (٠,٩٠)	٣,٧٠ (١,٠٦)	عدد الأنشطة المدرة للدخل، باستبعاد زراعة الخشخاش <sup>(١)</sup>
٢,٨٤ (١,٤٧)	٢,٧٢ (١,٣٧)	٢,٤٠ (٠,٧٧)	عدد المحاصيل التي زرعتها المزارعون <sup>(١)</sup>
٢,٨١ (١,٤٩)	٢,٤٣ (١,٤٤)	١,٤٠ (٠,٧٧)	عدد المحاصيل، باستبعاد الخشخاش
٢,٣٩ (٢,٥٢)	٢,٩١ (٢,٤٩)	١,٩١ (٢,٥٨)	المساحة الإجمالية المزروعة، بالهكتارات <sup>(١)</sup>
٢,٠٨ (٢,٥٣)	٢,٢٧ (٢,٤١)	١,٣٢ (٢,٤٢)	المساحة الإجمالية المزروعة، باستبعاد المساحة المزروعة بالخشخاش، بالهكتارات <sup>(١)</sup>
٠,٩٧ (٠,١٦)	٠,٩٧ (٠,١٨)	٠,٩٠ (٠,٣٠)	المزارع زرع القمح <sup>(١)</sup> (١ = المزارع زرع القمح، وصفر بخلاف ذلك)
٥٠٣	١٢١	٥٦١	عدد الحالات الملاحظة

ملحوظة: القيم الواردة بين قوسين هي الانحرافات المعيارية.

<sup>(١)</sup> تختلف المتوسطات بين مختلف أنواع المزارعين اختلافاً ذا دلالة إحصائية عند المستوى ٠,٠٥ (اختبار أنوفا (ANOVA)).

وفي المقابل، كانت الاختلافات الوحيدة ذات الدلالة الإحصائية بين المجتمعات المحلية التي تزرع خشخاش الأفيون باستمرار والمجتمعات المحلية التي تزرع الخشخاش بصورة متقطعة خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٥ تتمثل في النسبة المئوية لزراعي الخشخاش في تلك المجتمعات المحلية (٢٨ في المائة مقابل ١٤ في المائة، على التوالي) وفي النسبة المئوية الخاضعة لحكم المتمردين من تلك المجتمعات المحلية (١٥ في المائة وصفر في المائة، على التوالي).

الجدول ٨- إحصاءات وصفية عن مختلف أنواع المجتمعات المحلية، وفقاً لعدد الأعوام التي لم يُزرع فيها خشخاش الأفيون خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٥

المجتمعات المحلية التي زرعت الخشخاش بصورة متقطعة	المجتمعات المحلية التي زرعت الخشخاش باستمرار	
١٢,٢٤ (١٧,٣٧)	٢٩,٥١ (٥١,٦٧)	عدد الأسر المعيشية التي تزرع الخشخاش ضمن المجتمع المحلي (أبلغ عنها قادة المجتمع المحلي بأنفسهم) <sup>(١)</sup>
٩١,٠٣ (٢٥٩,١٦)	٧٨,٥٥ (١٢١,٥٩)	العدد إجمالي للأسر المعيشية داخل المجتمع المحلي
٠,٧٥ (٠,٤٤)	٠,٧٣ (٠,٤٥)	وجود مدرسة للبنين في المجتمع المحلي (١ = توجد في المجتمع المحلي مدرسة للبنين، وصفر بخلاف ذلك)
٠,٢٥ (٠,٤٤)	٠,٣٣ (٠,٤٧)	وجود مدرسة للبنات في المجتمع المحلي (١ = توجد في المجتمع المحلي مدرسة للبنات، وصفر بخلاف ذلك)
٠,٠٣ (٠,١٨)	٠,٠٢ (٠,١٥)	توافر الكهرباء العمومية (١ = لدى المجتمع المحلي كهرباء عمومية، وصفر بخلاف ذلك)
٠,٥٣ (٠,٥١)	٠,٥٦ (٠,٥٠)	فرص العمل غير الزراعي (١ = توافر فرص العمل غير الزراعي ضمن المجتمع المحلي، وصفر بخلاف ذلك)
٥,٠٩ (٠,١٥)	٥,٢١ (١,٤٥)	الأجر اليومي على حصاد القمح، بالدولار الأمريكي
٠,٠٦ (٠,٢٥)	٠,٠٧ (٠,٢٦)	التعرض لحمولات التوعية (١ = تلقى المزارع معلومات توعية بشأن زراعة خشخاش الأفيون، وصفر بخلاف ذلك)
٠,٠٠ (٠,٠٠)	٠,١٥ (٠,٣٦)	الخضوع لحكم المتمردين (١ = المجتمع المحلي خاضع لحكم المتمردين، وصفر بخلاف ذلك) <sup>(٢)</sup>
٠,٤٤ (٠,٥٠)	٠,٤٦ (٠,٥٠)	زراعة القنب (١ = وجود زراعة القنب ضمن المجتمع المحلي، وصفر بخلاف ذلك)
٣٢	٤٧٨	عدد الحالات الملاحظة

ملحوظة: المجتمعات المحلية التي زرعت خشخاش الأفيون باستمرار = المجتمعات المحلية التي وجدت فيها زراعة خشخاش الأفيون كل عام خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٥. والمجتمعات المحلية التي زرعت خشخاش الأفيون بصورة متقطعة = المجتمعات المحلية التي غابت فيها زراعة خشخاش الأفيون لسنة واحدة على الأقل خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٥. القيم الواردة بين قوسين هي الانحرافات المعيارية.<sup>(١)</sup> تختلف المتوسطات بين المجتمعات المحلية التي زرعت الخشخاش باستمرار والمجتمعات المحلية التي زرعت الخشخاش بصورة متقطعة اختلافاً إحصائياً عند المستوى ٠,٠٥ (اختبار t).

### نتائج النموذج الانحداري

تشير نتائج نموذج كوكس الطبقي للمخاطر النسبية إلى أن العوامل المرتبطة بزيادة طول الوقت الذي لم يزرع فيه خشخاش الأفيون كانت كما يلي:

- تلقي المساعدات الزراعية (بزيادة بلغت في المتوسط ٢٥ في المائة، مقارنةً بالمزارعين الذين لم يتلقوا هذه المساعدات)



- وجود قرض غير مسدد (٢٦ في المائة)
- تلقي معلومات من خلال حملات التوعية (٣١ في المائة)
- أن كل نشاط إضافي يقوم به المزارع زاد طول الفترة الزمنية التي لم يُزرع خلالها الخشخاش بنسبة ١٥ في المائة
- أن كل محصول إضافي يزرعه مزارع زاد طول الفترة الزمنية التي لم يُزرع خلالها الخشخاش بنسبة ٣٥ في المائة
- أن كل هكتار إضافي من إجمالي المساحة الزراعية زاد طول الفترة الزمنية التي لم يُزرع خلالها الخشخاش بنسبة ٩ في المائة

ويبدو أن زراعة القمح كان لها الأثر المعاكس، إذ إنها قلصت الوقت بين حالات الارتداد إلى زراعة خشخاش الأفيون (بمعدل ٧٣ في المائة في المتوسط، مقارنةً بالوقت المنقضي بين حالات الارتداد التي لوحظت في أوساط المزارعين الذين لم يزرعوا القمح).

الجدول ٩- العوامل المؤثرة في مدة زراعة خشخاش الأفيون في أوساط المزارعين في أفغانستان

فترة الثقة (٩٥ في المائة)	الخطأ المعياري الراسخ		نسبة الخطر	
	الحد الأقصى	الحد الأدنى		
٠,٨١٦٣	٠,٦٦٦٧	٠,٠٣٨١	٠,٧٣٧٨	لدى المزارع قرض غير مسدد <sup>(١)</sup>
٠,٩٢٥٤	٠,٦٠٥٧	٠,٠٨٠٩	٠,٧٤٨٦	تلقي المزارع مساعدات زراعية <sup>(١)</sup>
٠,٧٦٣٠	٠,٦٢٠٧	٠,٠٣٦٢	٠,٦٨٨٢	التعرض لحملات التوعية <sup>(١)</sup>
٠,٨٩٨٧	٠,٨٠٢٥	٠,٠٢٤٥	٠,٨٤٩٣	عدد الأنشطة غير زراعة خشخاش الأفيون <sup>(١)</sup>
٠,٦٩٢٦	٠,٦١٢٢	٠,٠٢٠٢	٠,٦٥١٧	عدد المحاصيل غير الخشخاش <sup>(١)</sup>
٠,٩٤٤١	٠,٨٧٨٨	٠,٠١٦٧	٠,٩١٠٩	المساحة الإجمالية المزروعة، باستبعاد الخشخاش <sup>(١)</sup>
٢,١٠٧٦	١,٤١٢١	٠,١٧٦٠	١,٧٢٥٧	المزارع زرع القمح <sup>(١)</sup>

ملحوظة: مستخلصة باستخدام نموذج كوكس الطبقي للأخطار المتناسبة (Cox proportional hazards model)، وأساليب بريسلو لمعالجة الأحداث المقترنة زمنياً (Breslow methods for ties): المتغير التابع = الوقت الذي ينقضي حتى يبدأ المزارع (أو يعاود) زراعة الخشخاش، استناداً إلى البيانات المستدعاة (recall data) المستمدة من الفترة ٢٠١١-٢٠١٥:  $\text{Prob} > \chi^2_2 = 0,0000$ ؛ التقديرات الراسخة (robust estimations) مقسمة إلى مجموعات بحسب فرادى المزارعين؛ عدد الحالات الملاحظة: ٢٠٨٠٥. عدد فرادى المزارعين: ١٦١. القيمة -١ نسبة الأخطار (1-Hazard Ratio) تشير هنا إلى نسبة التغير في طول الوقت الذي ينقضي دون زراعة الخشخاش عندما يتغير المتغير بوحدة واحدة (للمتغيرات المستمرة) أو الذي ينقضي بوجود المتغير مقارنةً بغياب المتغير (للمتغيرات غير المستمرة أو المتقطعة). وتشير فترة الثقة إلى مدى القيم التي يحتمل بنسبة ٩٥ في المائة أن توجد قيمة المتغير ضمنها.<sup>(١)</sup> ذو دلالة إحصائية عند المستوى ٠,٠١.

وفضلاً عن ذلك، تشير النتائج المستخلصة باستخدام نموذج كوكس الطبقي للأخطار التناسبية إلى أن خصائص المجتمع المحلي التي زادت الفترة الزمنية التي تنقضي دون زراعة الخشخاش شملت ما يلي:

- وجود مدرسة للبنين (بزيادة في الوقت المنقضي بلغت في المتوسط ٢٤ في المائة مقارنةً بالمجتمعات المحلية التي لا توجد فيها مدرسة للبنين)

- وجود مدرسة للبنات (٢٧ في المائة)
- توافر الكهرباء العمومية (٦٠ في المائة)
- التعرض لحملات التوعية (٣٢ في المائة)

وفي المقابل، شملت العوامل المرتبطة بانخفاض الفترة الزمنية التي تغيب خلالها زراعة خشخاش الأفيون عن المجتمعات المحلية ما يلي:

- الخضوع لحكم المتمردين (بانخفاض بلغ ٤٧ في المائة مقارنةً بالمجتمعات المحلية غير الخاضعة لحكم المتمردين)
- زراعة محاصيل غير مشروعة أخرى، مثل القنب (٦٨ في المائة)
- توافر فرص العمل غير الزراعي (٤٣ في المائة)

وبدا أن مقدار الأجور الزراعية اليومية (عن حصاد القمح) يؤثر فعلاً في معاودة زراعة خشخاش الأفيون.

الجدول ١٠- العوامل التي تؤثر في مدة زراعة خشخاش الأفيون ضمن المجتمعات المحلية في أفغانستان

فترة الثقة (٩٥ في المائة)	الخطأ المعياري الراسخ		نسبة الخطر	
	الحد الأدنى	الحد الأقصى		
٠,٧٣٧٦	٠,٥٦٩١	٠,٠٤٢٩	٠,٦٤٧٩	توجد مدرسة للبنين في المجتمع المحلي <sup>(١)</sup>
٠,٨٧٩٣	٠,٦١٣١	٠,٠٦٧٥	٠,٧٣٤٢	توجد مدرسة للبنات في المجتمع المحلي <sup>(١)</sup>
٠,٦٩٢٩	٠,٢٣٠٠	٠,١١٢٣	٠,٣٩٩	توافر الكهرباء العمومية <sup>(١)</sup>
١,٦٧٢٩	١,٢٢٣٨	٠,١١٤١	١,٤٣٠٨	توافر فرص العمل غير الزراعي <sup>(١)</sup>
٠,٩٩٣٣	٠,٨٨٦١	٠,٠٢٧٣	٠,٩٣٨٢	الأجر اليومي على حصاد القمح، بالدولار الأمريكي
٠,٨٩٦٤	٠,٥٠٨٦	٠,٠٩٧٦	٠,٦٧٥٢	التعرض لحملات التوعية <sup>(١)</sup>
١,٧٥٨٠	١,٢٢٢٢	٠,١٣٥٩	١,٤٦٥٩	الخضوع لحكم المتمردين <sup>(١)</sup>
١,٩٤٨١	١,٤٤٥١	٠,١٢٧٨	١,٦٧٧٨	زراعة القنب ضمن المجتمع المحلي <sup>(١)</sup>

ملحوظة: مستخلصة باستخدام نموذج كوكس الطبقي للأخطار التناسبية وأساليب بريسلو لمعالجة الأحداث المقترنة زمنياً؛ المتغير التابع = الوقت الذي ينقضي حتى يبدأ المزارع (أو يعاود) زراعة الخشخاش، استناداً إلى البيانات المستدعاة بشأن زراعة خشخاش الأفيون السنوية في المجتمع المحلي خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٥؛  $\text{Prob} > \chi^2 = 0,0000$ ؛ التقديرات الراسخة مقسمة إلى مجموعات حسب المجتمع المحلي؛ عدد الحالات الملاحظة: ٦,٧٢٥؛ عدد فرادى المجتمعات المحلية: ١,٣٤٥. القيمة -١ نسبة الأخطار (1-Hazard Ratio) تشير هنا إلى نسبة التغير في طول الوقت الذي ينقضي دون زراعة الخشخاش عندما يتغير المتغير بوحدة واحدة (للمتغيرات المستمرة) أو الذي ينقضي بوجود المتغير مقارنة بغياب المتغير (للمتغيرات غير المستمرة أو المتقطعة). وتدل فترة الثقة على مدى القيم التي يحتمل بنسبة ٩٥ في المائة أن توجد قيمة المتغير ضمنها.

<sup>(١)</sup> ذو دلالة إحصائية عند المستوى ٠,٠١.

### جانب الضعف الرئيسي في البحث

تعدُّ تناول جميع المتغيرات التفسيرية باستخدام نموذج واحد فقط؛ ولذلك قسمت إلى نوعين من النماذج، نموذج على مستوى المزارعين ونموذج على مستوى المجتمع المحلي. ولكي تكون المتغيرات التفسيرية قادرة على تحديد تأثير أحد المتغيرات، بعد التحكم في جميع المتغيرات الأخرى، سيتعين إدراج كل المتغيرات التفسيرية في نموذج واحد. وعلاوة على ذلك فإن المشاكل المتصلة باحتمال وجود عامل نشوء داخلي وسببية عكسية في المتغيرات كان يمكن أن تعالج باستخدام بيانات السلاسل الزمنية المستقاة من نفس المجتمعات المحلية ونفس المزارعين، ولكن هذه البيانات لم تكن متاحة عند إجراء هذه الدراسة. غير أن النهج المُتبَّع في هذا البحث أدى إلى الحصول على نتائج مثيرة للاهتمام تتطلب إدخال تحسينات عليها في المستقبل في أبحاث مماثلة.

### الاستنتاجات

تدعم النتائج الكمية (الإحصائية/المتعلقة بالاقتصاد القياسي) النتائج النوعية السابقة دعماً جزئياً<sup>(أ)</sup> [٢، ٣] وتدعم النتائج الكمية الأخرى المتعلقة بالعوامل التي تحدد زراعة المحاصيل غير المشروعة [١٥، ١٦]. وتُعزِّز جميع أنواع القدرة على الصمود أمام زراعة خشخاش الأفيون بدرجة ذات دلالة إحصائية إذا تعزَّزت أيضاً القدرة على التكيف والقابلية للحكومة وإمكانية الحصول على الخدمات الأساسية للمزارعين والمجتمعات المحلية. بيد أن إحدى المسائل التي تم التفاوضي عنها في معظم الأحيان في الماضي تتمثل في أن بعض أنواع تدخلات التنمية البديلة (على سبيل المثال، الأنواع التي تستهدف جوانب تم تحديدها خطأ بأنها دوافع لزراعة خشخاش الأفيون) سيكون لها تأثير معاكس: فالأرجح أنها ستزيد زراعة خشخاش الأفيون.

فعلى سبيل المثال، تشير الأدلة إلى أن تدخلات التنمية البديلة التي يقتصر هدفها على إتاحة فرص العمل غير الزراعي أو زراعة القمح باعتباره محصولاً بديلاً كان من شأنها أن تزيد زراعة الخشخاش خلال الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ بدرجة ذات دلالة إحصائية. وبشكل ذلك دليلاً كميّاً على أن "الإصلاحات السريعة" في أفغانستان يمكن أن تؤدي في نهاية المطاف إلى ازدياد ضعف حصانة المزارعين، الأمر الذي يمكن أن يفضي بدوره إلى زراعة خشخاش الأفيون؛ بيد أن أدلة من بلدان أخرى تشير إلى أن تدخلات التنمية الريفية المتكاملة تعزز المناعة في العادة. وفي هذا الصدد، يكتسب تقادي النهج الاختزالية (أي النهج المفرطة التبسيط) أهمية قصوى، لأن هذه النهج قد تفشل في معالجة الأسباب الكامنة وراء زراعة خشخاش الأفيون، وبذلك تسهم في استمرارها.

(أ) يمكن جمع البيانات للمؤشرات المماثلة باستخدام أساليب كمية أو نوعية. وكثيراً ما تتسم البيانات النوعية بقدرة تفسيرية أكبر، بما يتيح التركيز على تحديد العلاقات السببية، كما أنها مفيدة بصفة خاصة في التخطيط على المستوى المحلي. وعادةً ما يكون جمع البيانات الكمية على نطاق واسع أقل تكلفة، كما أنها تتيح تقييم الدلالة الإحصائية، ولذلك تسمح باستخلاص استنتاجات عامة بشأن مسائل أشمل.

وقد أدلى مانسفيلد (٢٠١٦) بالعبارة المشابهة التالية المستندة أساساً إلى البيانات النوعية [٦]:

في أفغانستان، لم يكن من غير المعتاد سماع الحجة القائلة إن أي دعم للإيرادات المشروعة الزراعية وغير الزراعية سيؤدي إلى تقليص الاقتصاد غير المشروع أو على الأقل إتاحة مجموعة إضافية من الخيارات المشروعة التي يمكن للمزارعين الأخذ بها. أما في الواقع العملي فيمكن أن تنمو زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة والاقتصاد المشروع بالتوازي، وليس من غير المألوف أن تُستخدم استثمارات البنية التحتية المادية، مثل الري، واستثمارات المدخلات الزراعية، مثل الأسمدة، في زيادة مقدار الأراضي المزروعة بالأفيون وزيادة غلتها.

ومشكلة إنتاج الأفيون في أفغانستان ليست مشكلة واضحة المعالم وجيدة الهيكل يوجد لها حل معين يمكن تحديده بسهولة. وهي في تطور، ويتعين أن يتطور فهمنا لها أيضاً [١٧]. ولا تزال هناك حاجة إلى إجراء المزيد من البحوث مع التركيز بصفة خاصة على إجراء تقييمات للمخاطر ولضعف الحصانة يمكن أن توفر تقديراً لأهم الصدمات والأخطار حسب الموقع أو فئة المزارعين في أفغانستان. وهذا يعني أنه يتعين استثمار وقت في فهم الظروف المحلية قبل وضع تدخلات التنمية البديلة وتنفيذها، ويتعين رصد النتائج باستمرار من أجل تكييف الاستراتيجيات. ومع ذلك، لا يزال تحديد المؤشرات المناسبة لقياس ورصد الأحداث المعقدة وغير المؤكدة، مثل زراعة المحاصيل غير المشروعة، يشكل تحدياً كبيراً. ويتعين النظر في المؤشرات التالية، كحد أدنى، عند وضع تدخلات التنمية البديلة وتنفيذها:

- المؤشرات المتعلقة بحالة مصادر الرزق والمجتمعات المحلية
- المؤشرات المتعلقة بدرجة التعرض للمخاطر
- المؤشرات المتعلقة بالقدرة على إدارة المخاطر على مختلف المستويات

ومن الضروري استخدام بيانات إحصائية موثوقة من أجل اتخاذ قرارات مستنيرة تتيح تصميم تدخلات فعالة بشأن التنمية البديلة، غير أن هذه البيانات كثيراً ما تكون غير متاحة. ولذلك توجد أيضاً حاجة إلى بيانات سلاسل زمنية أكثر شمولاً، من أجل تكوين فهم أعمق لمختلف أنواع القدرة على الصمود أمام زراعة الخشخاش، وكذلك فهم أعمق للتحول عن مصادر المعيشة غير المشروعة إلى مصادر المعيشة المشروعة، وماهية الأدوات التي يرجح أن تؤدي إلى تخفيضات مستدامة في زراعة خشخاش الأفيون. وفي هذا الصدد، ينبغي فهم قيمة الرصد باعتباره جزءاً من عملية أوسع نطاقاً لاكتساب المعرفة العلمية تُجمع فيها الأدلة على مر الزمن وفي سياقات مختلفة، وبذلك تشكل الأساس لتحسين رسم السياسات ووضع البرامج [١٨].

## المراجع

United Nations Office on Drugs and Crime and Afghanistan, –١  
Ministry of Counter-Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2016: Cultivation and Production* (Vienna, December 2016).

- Victoria A. Greenfield and others, *Reducing the Cultivation of Opium Poppies in Southern Afghanistan* (Santa Monica, California, Rand Corporation, 2015). -٢
- David Mansfield, *Diversity and Dilemma: Understanding Rural Livelihoods and Addressing the Causes of Opium Poppy Cultivation in Nangarhar and Laghman, Eastern Afghanistan: A Report for the Project for Alternative Livelihoods (PAL) in Eastern Afghanistan*, PAL Internal Document No. 2 (Jajalabad, Afghanistan (December 2004)). -٣
- David Mansfield, "Where have all the flowers gone? Assessing the sustainability of current reductions in opium production in Afghanistan" (Kabul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2010). -٤
- قرار الجمعية العامة دا-٢٠/١، المرفق، الفقرة ٧ (ز). -٥
- David Mansfield, "(Mis)understanding the intersection between development policies and data collection: case study, Afghanistan", in *After the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*, John Collins, ed. (London, London School of Economics and Political Science, 2016). -٦
- UNODC and Afghanistan, Ministry of Counter-Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2015: Socio-economic analysis* (Vienna, March 2016) -٧
- David Mansfield, "Opium poppy cultivation in a changing policy environment: farmers' intentions for the 2002/03 growing season", Afghanistan Strategic Study No. 9 (Vienna, UNODC, 2003). -٨
- UNDCP, *Afghanistan Alternative Development Report #1: On-Farm Income Opportunities in Maiwand, Khakrez and Ghorak* (Islamabad, 2000). -٩
- David Mansfield, "What is driving opium poppy cultivation? The pressures to reduce opium poppy cultivation in Afghanistan in the 2004/05 growing season", report for the Afghan Drugs Inter Departmental Unit of the Government of the United Kingdom (March 2005). -١٠
- David Mansfield, "Responding to risk and uncertainty: understanding the nature of change in the rural livelihoods of opium poppy growing households in the 2007/08 growing season", report for the Afghan Drugs Inter Departmental Unit of the Government of the United Kingdom (July 2008). -١١
- Christopher Ward and others, "Afghanistan economic incentives and development initiatives to reduce opium production" (Washington, D.C., World Bank and the Department for International Development of the United Kingdom, 2008). -١٢

- UNODC, "Evidence for enhancing resilience to opium poppy cultivation in Shan State, Myanmar: implications for alternative development, peace and stability" (Bangkok, 2017). -١٣
- A. Colin Cameron and Pravin K. Trivedi, *Microeconometrics Using Stata*, revised edition (College Station, Texas, Stata Press Publication, 2010). -١٤
- Jaqueline García-Yi, "Heterogeneous motivations for coca growing: the case of an indigenous Aymara community in Peru", *International Journal of Drug Policy*, vol. 25 (2014), pp. 1113-1123. -١٥
- Jaqueline García-Yi, "Organic coffee certification in Peru as alternative development-oriented drug control policy", *International Journal of Development Issues*, vol. 13, No. 1 (2014), pp. 72-92. -١٦
- David Mansfield, "Water management, livestock and the opium economy: resurgence and reductions—explanations for the changing levels of opium poppy cultivation in Nangarhar and Ghor in 2006-2007", Case Studies Series (Kabul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2008). -١٧
- Center for Global Development, *When Will We Ever Learn? Improving Lives Through Impact Evaluation*, Report of the Evaluation Gap Working Group (Washington, D.C., 2006). -١٨

## التنمية المتكاملة مع وجود الكوكا في دولة بوليفيا المتعددة القوميات: تحويل التركيز من القضاء على الفقر إلى تخفيف وطأته

توماس غريساقي

(محاضر، الجغرافيا البشرية، كلية ريدينغ)

ليندا فاردينغ

(باحثة، شبكة معلومات الأنديز)

كاثرين ليديبور

(مديرة، شبكة معلومات الأنديز)

### خلاصة

توفر سياسة "نعم للكوكا، لا للكوكايين" الابتكارية التي تطبقها دولة بوليفيا المتعددة القوميات منذ عام ٢٠٠٦ معارف قيمة بشأن فوائد اتباع نهج توفير سبل المعيشة المستدامة، في جانب العرض من مراقبة محاصيل المخدرات، دون إرغام مسبق على إبادة تلك المحاصيل. في حين أن لهذه السياسة جوانب ضعف حتمية فإن تركيزها على الرعاية الاجتماعية وحقوق الإنسان والاستقرار الاقتصادي للأسر التي تزرع الكوكا قد أثبت فعاليتها واستدامته في تنويع الاقتصاد وتعزيز الاستقرار السياسي والاقتصادي. وكانت المشاركة المباشرة من جانب المجتمعات المحلية والمنظمات الشعبية، مثل نقابات زارعي الكوكا، في العثور على نهج أكثر فعالية واستدامة لمراقبة المخدرات، عنصرًا حاسمًا لأهمية في نجاح هذه السياسة. كما أن عناصر البرنامج الرئيسي للسياسة تتطابق مع أهداف التنمية المستدامة التي اعتمدها الأمم المتحدة في عام ٢٠١٥.

كلمات رئيسية: إبادة قسرية، تنمية بديلة، مراقبة مجتمعية للكوكا، دولة بوليفيا المتعددة القوميات، مراقبة المخدرات.

### مقدمة

ارتكزت استراتيجية مراقبة المخدرات التي اتبعتها دولة بوليفيا المتعددة القوميات<sup>(١)</sup> لأكثر من ٢٠ عامًا على برنامج مكثف لاستبدال المحاصيل وضعته وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، وعلى الإبادة القسرية لمحاصيل الكوكا.<sup>(٢)</sup> ومنذ عام ٢٠٠٤، توقفت دولة بوليفيا المتعددة

<sup>(١)</sup> منذ ٢١ آذار/مارس ٢٠٠٩ حل الاسم "دولة بوليفيا المتعددة القوميات" محل الاسم "بوليفيا" باعتباره الاسم المختصر المستخدم في الأمم المتحدة.

<sup>(٢)</sup> استُخدم مصطلح "استبدال" المحاصيل و"التنمية البديلة" بكثرة في تمويه الإبادة القسرية للمحاصيل وجعلها أكثر مقبولة.

القوميات عن تطبيق ذلك النموذج وحولت أولويات سياساتها، بمساعدة من الاتحاد الأوروبي، من الإبادة القسرية لمحاصيل الكوكا بواسطة قوات الشرطة والقوات العسكرية إلى استراتيجية قائمة على سبل المعيشة البديلة تستند إلى مشاركة المجتمعات المحلية في مراقبة الكوكا.

وتستند تلك السياسة، المعروفة باسم "نعم للكوكا، لا للكوكايين"، إلى تمييز الزارعين بين الكوكا، التي هي نبات يستهلكه سكان منطقة الأنديز منذ آلاف السنين، والكوكايين، الذي هو مادة تصنع من أوراق الكوكا. فبناءً على اتفاق تم التوصل إليه في عام ٢٠٠٤، يمكن للمزارعين المسجلين في المناطق التي كانت محددة سابقاً لإبادة المحاصيل أن يزرعوا الآن كميات محدودة من الكوكا، تغطي مساحة من الأرض تعرف باسم "كاتو" (cato)،<sup>(٢)</sup> من أجل ضمان توفير الدخل اللازم لتلبية احتياجاتهم المعيشية الأساسية.

وتعمل نقابات المزارعين كشركاء مع الوكالات الحكومية على التحقق من احترام فرادى المزارعين لشروط الاتفاق. وتمنح المبادرة الأولوية لإدماج مزارعي الكوكا إدماجاً كاملاً في المجتمع وتحقيق مواطنيتهم الكاملة، وذلك كاستراتيجية طويلة الأجل لتتبع اقتصادات الأسر وخفض تسريب الكوكا إلى السوق غير المشروعة. وقد نفذت هذه السياسة بأكبر دقة في مقاطعة تشاباري إلى الشرق من كوتشابامبا، التي بدأت فيها الإبادة القسرية للمحاصيل في منتصف تسعينات القرن الماضي، مصحوبة ببرامج للتنمية البديلة تمويلها الولايات المتحدة الأمريكية.

وتساعد الزراعة المحدودة والخاضعة للمراقبة لمحاصيل الكوكا، مقرونة بالإشراف المشترك والمتطور تكنولوجياً وبرامج التنمية الاقتصادية واتخاذ أدنى قدر ممكن من الإجراءات القسرية، على تحسين قدرة المزارعين على تنوع إنتاجهم وتقليل اعتمادهم على محصول غير مشروع. وتوفر تجربة دولة بوليفيا المتعددة القوميات عناصر لوضع خريطة طريق للوصول إلى سياسة لمراقبة المحاصيل وللتنمية يمكن أن تسهم بدورها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وتدعم البحوث الإثنوغرافية الميدانية والبيانات المستمدة من المقابلات التي جمعت في الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٥ فرضية أن هذا التركيز البرنامجي يفضي إلى نتائج أفضل من نتائج السياسة السابقة. وبفضل خمسة عقود مجتمعة من البحوث الميدانية التي أجريت في منطقة زراعة الكوكا في تشاباري، بما في ذلك مئات المقابلات مع زارعي الكوكا ورؤساء النقابات والمسؤولين الحكوميين، وكذلك صانعي سياسات وموظفي منظمات غير حكومية من دولة بوليفيا المتعددة القوميات والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، توفرت أفكار حاسمة الأهمية لإعداد هذا المقال.

### الكوكا في دولة بوليفيا المتعددة القوميات

تموج شجيرة الكوكا القوية الاحتمال (*Erythroxylum coca*) في منطقة الأنديز منذ ما لا يقل عن ٤٠٠٠ عام. ويقدر أن ٢٢٧٠٠٠ من أسر المزارعين تعتمد في كسب دخلها النقدي على هذا

<sup>(٢)</sup> يعادل "الكاتو" الواحد ٦٠٠١ متر مربع في مقاطعة تشاباري و ٥٠٠٢ متر مربع في منطقة يونغاس دي لا باز، وهما المنطقتان الرئيسيتان لزراعة الكوكا في دولة بوليفيا المتعددة القوميات.



المحصول القليل المدخلات/المرتفع الغلة.<sup>(٤)</sup> وفي حين أن للكوكا عددا كبيرا من الاستخدامات التقليدية في ثقافة الأنديز الأصلية<sup>(٥)</sup> فهي أيضا المادة الأولية المستخدمة في صنع الكوكايين.

وفي أواخر عام ٢٠٠٤ وافق الرئيس كارلوس ميسا، في مسعى لإنهاء النزاع العنيف وانتهاكات حقوق الإنسان في مناطق زراعة الكوكا، على مطلب طويل الأمد لزارعي الكوكا، فسمح لكل أسرة في مقاطعة تشاباري بزراعة قطعة أرض واحدة (تعرف باسم "كاتو") بنبات ورقة الكوكا لتأمين عيشهم [٢].<sup>(٦)</sup> وأدى ذلك فورا إلى تهدئة النزاع الذي ساد منذ منتصف ثمانينات القرن الماضي باعتباره النزاع الرئيسي في منطقة زراعة الكوكا في دولة بوليفيا المتعددة القوميات [٤، ٥].<sup>(٧)</sup>

وعندما أصبح إيفو موراليس رئيسا في عام ٢٠٠٦، واصل تطبيق سياسة الكاتو باعتبارها محور مبادرته الابتكارية لمراقبة الكوكا التي تركز على جانب العرض وعلى تقليل الضرر [٦].<sup>(٨)</sup> وفي هذا النهج في آن واحد بالالتزامين الدوليين اللذين تعهدت بهما دولة بوليفيا المتعددة القوميات بأن تقلص زراعة الكوكا وأن تكافح الاتجار بالمخدرات، بافتراض أن البلد يستطيع أن يحاول احتواء إنتاج المخدرات لكنه لن يقضي عليه تماما أبدا، لأن هذا الإنتاج مدفوع بالطلب الخارجي [٨].

وفي ثمانينات القرن الماضي أطلقت الولايات المتحدة، وهي أكبر بلد مستهلك للكوكايين في العالم [٩، الصفحة ٧]، سياسة بشأن بلد المصدر موجهة إلى دولة بوليفيا المتعددة القوميات، تركز أساسا على عمليات قوات الأمن، ولكنها تتضمن أيضا برامج مساعدة اقتصادية تديرها وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية [١٠، الصفحات ١-٢٢]. وفي عام ١٩٨٨، اعتمدت دولة بوليفيا المتعددة القوميات قانونها رقم ١٠٠٨، وهو تشريع لمكافحة المخدرات يتيح زراعة الكوكا بصفة مشروعة في مساحة قدرها ١٢ ٠٠٠ هكتار في "المناطق التقليدية لزراعة الكوكا"<sup>(٩)</sup> وذلك لغرض توفير الإمدادات للأسواق المشروعة. ونص القانون على استهداف القضاء على زراعة الكوكا في جميع المناطق الأخرى في نهاية المطاف [١١].

ولم تسفر الأولوية الممنوحة لاستخدام قوات الشرطة والقوات العسكرية عن خفض تدفق الكوكايين نحو الشمال. وتسببت تلك السياسة في نزاع اجتماعي شمل احتجاجات وإقامة حواجز على الطرق، وأدت إلى انتهاكات متكررة لحقوق الإنسان. وشجبت قوات الأمن المسؤولية عن

<sup>(٤)</sup> يقدر أن هناك ٧٥ ٠٠٠ مزارع للكوكا في دولة بوليفيا المتعددة القوميات، وما يصل إلى ١٢١ ٠٠٠ منهم في بيرو، و٦٧ ٠٠٠ آخرون في كولومبيا [١].

<sup>(٥)</sup> مفعول نبتة الكوكا منشط لطيف يخفف الشعور بالجوع والإرهاق، ويساعد على الهضم، ويقلل من غثيان المناطق المرتفعة، ويوفر البروتين والفيتامينات والمعادن. وتستخدم النبتة في جميع طبوس الأنديز من الميلاد وحتى الممات. <sup>(٦)</sup> كارلوس ميسا هو صحفي ومؤرخ، تسلم السلطة في عام ٢٠٠٢ بعد أن رفض الموافقة على استخدام قوات الشرطة والجيش للتعرف ضد المحتجين في جميع أنحاء البلد، ومن بينهم مزارعو الكوكا. وتعهد اتفاق عام ٢٠٠٤ مع المزارعين بأن ينفذ خفض إنتاج الكوكا بأسلوب سلمي [٢].

<sup>(٧)</sup> يركز هذا المقال على مقاطعة تشاباري وليس على منطقة يونغاس دي لا باز، التي هي المنطقة التقليدية لزراعة الكوكا في دولة بوليفيا المتعددة القوميات، لأن الديناميات تختلف اختلافا كبيرا في تلك المنطقة.

<sup>(٨)</sup> تسعى سياسات تقليل الضرر إلى خفض العواقب الصحية والاجتماعية والاقتصادية السلبية الناجمة عن المؤثرات العقلية المشروعة وغير المشروعة [٧، الصفحة ١٥].

<sup>(٩)</sup> يحدد القانون رقم ١٠٠٨ منطقة يونغاس دي لا باز، وكذلك المنطقة الأصغر يونغاس دي فاندبوليا في تروبيكو دي كوتشابامبا، باعتبارهما منطقتين تقليديتين.

مهام إبادة المحاصيل بسبب ارتكاب أعمال اغتصاب وسرقة وضرب واحتجاز تعسفي وإعدام خارج نطاق القضاء [١٢]. وبين عامي ١٩٩٧ و٢٠٠٢ بلغ مجموع مزارعي الكوكا الذين قتلوا ٥٧ مزارعا، وأصيب أكثر من ٥٠٠ آخرين إصابات خطيرة على يد قوات الأمن. وأثارت عمليات استخدام القوة هذه أعمالا انتقامية أدت إلى مقتل العشرات من قوات الشرطة أو إصابتهم [١٢].

وتركزت عمليات الإبادة القسرية على منطقة تشاباري، حيث هاجرت نحو ٤٥ ٠٠٠ أسرة منذ منتصف ستينات القرن الماضي في إطار سياسة الاستيطان الحكومية. وتزايد عدد هذه الأسر بعد حدوث جفاف شديد في ثمانينات القرن الماضي، إلى جانب برنامج تكييف هيكلية اعتمده الليبراليون الجدد أدى إلى تدمير المزارع الصغيرة في المناطق المرتفعة وإغلاق المناجم التي تمتلكها الدولة، مسببا بطالة هائلة. وكان بعض المزارعين يقومون أيضا بصورة متقطعة بعمليات بدائية لصنع عجينة الكوكا، التي هي الخطوة الأولى في تكرير الكوكابين النقي، عندما ظهر في أواخر ثمانينات القرن الماضي متجرون من كولومبيا يبحثون عن المادة الخام [١٣، الصفحات ١٤٦-١٦٦].

ويتمي المزارعون إلى ما لا يقل عن ١ ٠٠٠ نقابة مترابطة ترابطا قويا، مع وجود منظمات نسائية موازية. وقد كان وجود الدولة ضعيفا على مدار التاريخ في مناطق الاستيطان الاستوائية، بما فيها مقاطعة تشاباري. وملا مزارعو الكوكا هذا الفراغ بإقامة كيانات ذات حكم ذاتي تقوم بتسوية المنازعات ومراقبة حيازة الأراضي وتنسيق الأشغال العمومية في المجتمع المحلي، بما في ذلك تشييد الطرق أو المدارس [١٤]. وتستخدم هذه المنظمات الشعبية التشاركية الممارسات التقليدية التي تتبعها الشعوب الأصلية في اتخاذ القرارات، ممزوجة بالتقاليد النقابية الموروثة من عمال المناجم السابقين. ومع أن النساء يمارسن تأثيرا كبيرا فإن القيادة تتركز غالبا في أيدي الرجال [١٥].

وتتيح الكوكا لصغار المزارعين عدة مزايا نسبية. فهي تنمو كعشب على المنحدرات الحادة، وتبلغ النضج بعد عام واحد، ويمكن حصادها مرة كل ثلاثة أشهر إلى أربعة. وتتيح الكوكا نسبة عالية من القيمة مقابل الوزن، وذلك أمر هام بصفة خاصة للمزارعين البعيدين عن أقرب الطرق ويتعين عليهم أن يحملوا الأوراق عبر مسافات طويلة. وفي حين تشهد أسعار الكوكا تقلبات كبيرة فإن للأوراق دائما سوقا داخلية مضمونة [١٦، الصفحات ٤٧-٥١]. وتكتمل الكوكا زراعة الكفاف وتوفر دخلا نقديا منتظما للمزارعين الذين يعاني معظمهم من الفقر [١٧].

وقد دفع دور الكوكا المركزي في اقتصاد الفلاحين نقابات المزارعين إلى مقاومة جهود القضاء على المحاصيل، فربطت هذه النقابات القضاء على الكوكا بالسيادة الوطنية وحقوق السكان الأصليين بمهارة، وبذلك أصبحت المعارضة الرئيسية لحكومة دولة بوليفيا المتعددة القوميات خلال أواخر تسعينات القرن الماضي [١٨].

### التمنية المشروطة بالإبادة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات

لقد زرنا الفلفل والموز ولبّ النخيل، لكن محاصيلنا فسدت لعدم وجود الطرق والجسور. ولذلك نزرع الكوكا لنعيل أسرنا وأطفالنا؛ فهذا أفضل من الموت. وبالنسبة لنا تعني التمنية "الجديدة" الرصاص والموت.

—مارتين كليمنتي [١٩]

رُوج للتنمية البديلة منذ الثمانينات باعتبارها "حافزا" في استراتيجية ترمي إلى خفض العرض. وقد تحول مجال تركيز هذه البرامج من التأكيد في البداية على استبدال المحاصيل المباشر إلى التأكيد على التنمية الريفية المتكاملة الأوسع نطاقا، التي أصبحت تعرف باسم التنمية البديلة. وفي حين تغيّرت الأطر فإن الهدف المعلن لهذه البرامج لا يزال هو نفسه أساسا، أي تزويد المزارعين ببدائل اقتصادية لزراعة المحاصيل غير المشروعة [١، الصفحات ٧٧-١١٨]، [٢٠].

ويرى باكستون [٢١] أن جانب المحدودية الرئيسي للتنمية البديلة هو أنه في حين زاد تركيز البرامج الآن على أهداف التنمية البشرية فهي ما زالت تركز في الغالب على تحقيق مجموعة من الغايات المتعلقة بمكافحة المخدّرات مقررّة من جهات خارجية، وعلى سبيل المثال أهداف تتعلق بخفض زراعة محاصيل المخدّرات غير المشروعة، عوضا عن التأكيد على رفاه المزارعين. وهذا الخلل في التوازن يمكن أن يلاحظ، مثلا، في البرامج السابقة التي قادتها الولايات المتحدة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات. فقد كانت إدارة كلينتون توجّه تمويل التنمية البديلة وعمليات اتخاذ القرارات عن طريق مكتب الشؤون الدولية للمخدّرات وإنفاذ القانون، وكلفته بالإشراف على وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية. وأدى هذا التحول إلى تنازع حاد بين الوكالتين [٢٢، الصفحات ١٢-٢٨]؛ [٢٣]. وأعطيت الحصص الإجبارية المتعلقة بإبادة المحاصيل أولوية على المبادرات الإنمائية القابلة للنجاح. ففي عام ٢٠٠٥ مثلا، ذكر تقرير صادر عن كونغرس الولايات المتحدة أن "وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية ... ترى أن التنمية البديلة ضرورية لأنها يمكن أن تحفز الدعم السياسي لبرامج إبادة المحاصيل وأن توفر حوافز تضمن، عند اقترانها بالثبیط المتمثل في الإبادة، القضاء على المحاصيل المشروعة قضاء دائما" [٢٤، الصفحة ٢١].

وفي دولة بوليفيا المتعددة القوميات، حددت الولايات المتحدة الأهداف الإنمائية بمفردها وأوكلت تنفيذ المشاريع إلى متعاقدين خصوصيين تم اختيارهم مسبقا وتقع مراكز عملهم في كثير من الأحيان في الولايات المتحدة، في انتهاك للمبادئ التوجيهية الدولية لتقديم المساعدة الإنمائية وفقا للتعريف الوارد في إعلان باريس بشأن فعالية المعونات<sup>(١٠)</sup> لعام ٢٠٠٥ وخطة عمل أكرام لعام ٢٠٠٨ [٢٥]. ويقدر مكتب المحاسبة الحكومي للولايات المتحدة [٢٦، الصفحة ٦] أن وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية أنفقت ٢٢٩ مليون دولار (٢٠٢ مليون يورو) على التنمية البديلة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات في الفترة من أواخر ثمانينات القرن الماضي إلى عام ٢٠٠١، وأن جميع البرامج أنهيت في عام ٢٠٠٩. وكان أهم إسهام قدمته برامج الوكالة هو تحسين البنية التحتية الطرقية المحلية [٢٧].

(١٠) كانت دولة بوليفيا المتعددة القوميات أول بلد في أمريكا اللاتينية يصدق على إعلان باريس بشأن فعالية المعونات: الملكية والتسويق والمواومة وتحقيق النتائج والمساءلة المشتركة.

وبين عام ١٩٨٣ و١٩٩٢، أنفق مشروع تشاباري للتنمية الإقليمية أكثر من نصف ميزانيته، مع تحقيق نجاح قليل، على الحد من الهجرة من أودية كوتشابامبا العليا [٢٨]. وابتداء من عام ١٩٩٤، تحول البرنامج كلياً تقريباً إلى التشجيع على زراعة خمسة "محاصيل مفضلة" هي الموز والأناناس وثمره الماراكوجا ولبّ النخيل والفلفل الأسود.

وحتى عام ٢٠٠٤، كانت مشاريع وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية ترفض العمل مع نقابات زارعي الكوكا أو مع البلديات التي ظل ممثلو زارعي الكوكا يديرونها منذ عام ١٩٩٥. وبدلاً من ذلك، أنشأت ابتداء من عام ١٩٩٨ منظمات موازية فرضت على المزارعين قطع علاقاتهم مع نقابات زارعي الكوكا، والانضمام إلى إحدى رابطات المنتجين التي تدعمها الوكالة، والتعهد بإبادة جميع مزروعاتهم من الكوكا قبل تلقي المساعدة الإنمائية.<sup>(١١)</sup>

وأدى النهج الذي اتبعته وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية إلى تباين عمليات التنمية، حيث كوّنت المجتمعات المحلية الممتثلة بتنفيذ مشاريع البنى التحتية الأساسية، مثل الجسور وأبراج المياه والمراحيض العامة والمراكز الصحية، في حين هُملت المجتمعات المحلية الأخرى [٢٩]. وأثارت هذه الممارسة انقسامات ونزاعات داخل المجتمعات المحلية لزارعي الكوكا وفيما بينها، إذ لم يكن سوى القليل منهم على استعداد لنبد منظماتهم التي تشكل محور حياتهم وتمثل مصالحهم. ومع عدم توفر موارد دخل بديلة مجدية، لم ير المزارعون خياراً أمامهم سوى العودة إلى زراعة الكوكا [٣٠، ٣١، ٣٢]. وقد أوضح القيادي النقابي ريمر أرغيدا في عام ٢٠٠٢ أن الوزير في دولة بوليفيا المتعددة القوميات "يتحدث عن وجود ١٢ ٠٠٠ شخص في رابطة التنمية البديلة التابعة لوكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية. وأنا متأكد من وجود اسمي في تلك القائمة، ولكن لدي الكوكا ... فحتى الآن لم تتحقق أي سوق لمحاصيل التنمية البديلة ..." [١٩].

سعى نهج الوكالة في بادئ الأمر إلى تعويض المزارعين عن إبادة الكوكا، ولكن أثبتت المدفوعات التي تراوحت بين ١ ٥٠٠ دولار و٢ ٥٠٠ دولار (١ ٢٢٠ يورو إلى ٢ ٢٠٥ يورو) لكل هكتار أنها لا تكفي للاستعاضة بها عن الدخل الثابت المستمد من الكوكا. وقد أشار أنشيتو زوريتا، وهو أحد المزارعين، إلى أن الزارعين "تلقوا التعويض، ولكن تلك الأموال لم تنتج شيئاً. فقد زرعنا البرتقال، ولكن أجبرونا على حرق حقولنا بسبب الإصابة بمرض تقرح الحمضيات... فليت شعري هل هذه هي التنمية البديلة؟ إن الضرورة تجبرنا على زراعة الكوكا ..." [١٩]. وقد أقرت الوكالة بأن سوء تنسيق جهود الإبادة وبرنامج التنمية البديلة الذي نفذته بين عامي ١٩٩٨ و١٩٩٩ "أفضى إلى فجوات في توفير المساعدات في بوليفيا، حيث فاقت سرعة الإبادة سرعة توفير المساعدة، فتركت حقول الفلاحين جرداء وحرمتهم من أي مصدر فوري للدخل" [٢٦، الصفحة ٦].

وكانت المحاصيل البديلة التي روجت لها وكالة الولايات المتحدة للتنمية البديلة غير ملائمة: فالموز، مثلاً، يستلزم استثماراً أولياً كبيراً وأسمدة ومساحات كبيرة من الأراضي لكي

<sup>(١١)</sup> كانت استراتيجية وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية مطابقة لمحاولات حكومة دولة بوليفيا المتعددة القوميات للسيطرة على منظمات الفلاحين بين عقدي الخمسينات والستينات من القرن الماضي [١٢، الصفحة ١٧٥].

يكون رابحا، وهو يعتمد على أسواق صادرات تتسم بالتفافس الشديد. وورد في شهادة قدمتها لجنة الزراعة التابعة لمجلس النواب في الولايات المتحدة في عام ١٩٩٠ ما يلي: "على الرغم من أن وكالة الولايات المتحدة للتنمية البديلة وغيرها من الجهات حددت عددا من المحاصيل التي يمكن زراعتها في مقاطعة تشاباري، فإنها لم تعلم أيا منها يمكن أن تكون زراعته رابحة وأن يصدر، وإلى أين يمكن تصديره. فضلا عن ذلك فمن المرجح أن تنمية المحاصيل البديلة في تشاباري لأغراض الإنتاج والتصدير ستستغرق عدة سنوات أو فترة أطول" [٢٣، الصفحتان ٧ و٨]. ومع ذلك فإن بعض الأسر الأكثر ثراء التي اختيرت باعتبارها أسر "مزارعين نموذجيين"، والتي لديها مساحات أكبر من الأراضي المحاذية للطرق الرئيسية، جنت بعض الأرباح من تلك البرامج [١٧، الصفحات ٢٢١-٢٢٢]؛ [٢٤، الصفحات ٢٠-٢٣].

وأدى غياب أنشطة البحث والتطوير المتعلقة بالأسواق إلى عرقلة التنفيذ. فالسوق المحلية للفواكه الحمضية وغيرها من المحاصيل المدارية كانت مشبعة بالمنتجات، وكان الوصول إلى الأسواق الدولية غير ممكن لمنتجات الكميات الصغيرة دون دعم كبير [١٧]. وقد شجعت الوكالة المزارعين على الاقتراض من أجل زراعة المحاصيل الجديدة، وعندما لم تظهر الأسواق اضطر كثير منهم إلى اقتراض المزيد. فعاد المزارعون إلى زراعة الكوكا أو جاعوا [٢٩، ٣٠].

وأوضح بيرتو باوتيسستا، وهو من أوائل المشاركين في برامج الوكالة، أنه: "في عام ١٩٨٨، استثمرت أموال التعويض التي تلقيتها، وهي ٢ ٥٠٠ دولار (٢ ٢٥٥ يورو)، في زراعة نبات الماكاداميا المستجلب من كوستاريكا والفلفل ولبّ النخيل. وجعلني ذلك أكثر فقرا... وأوشكت على أن أفقد منزلي وأن انفصل عن أسرتي. وأواصل الآن زراعة الماكاداميا، وكذلك جوز الهند، ولكني أواصل زراعة الكوكا في وسط المحاصيل الأخرى التي أزرعها. ونظرا لكوني أحد الذين روجوا للتنمية البديلة، أشعر بأنني خدعت العديد من جيراني" [١٩]. ووفقا لتقييم أجرته الوكالة فإن ٦٥ في المائة من المجتمعات المحلية المشاركة في برنامج الإبادة الطوعية للمحاصيل في تشاباري خالفت اتفاقاتها "وتم إسقاط أهليتها لتلقي المساعدة" [٢٦، الصفحة ٦].

ويقر تقييم أجري عام ٢٠٠٣ لبرامج الوكالة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات بوجود أخطاء منتظمة في نموذج التنمية الذي اتبعته الوكالة، من بينها: "مشاكل التسويق، وعدم تطوير فرص الحصول على الدخل من خارج الحقول، ونقص المشاركة، وعدم الاهتمام بآثار المسائل الاجتماعية والمؤسسية" [٢٤، الصفحة ٣]. ويشكك التقرير نفسه في سلامة جعل المساعدة الإنمائية مشروطة بالإبادة المسبقة لمحاصيل الكوكا، ويشير إلى أن دعم المحاصيل غير الربحية هو أمر غير قابل للاستدامة [٢٤، الصفحة ٦].

وأخيرا، من المهم ملاحظة أن برامج التنمية التي تنفذها الوكالة ترتبط ارتباطا لا ينفصم بالإبادة القسرية. وقد أدى هذا السياق الذي يثير نزاعات إلى جعل البرامج الإنمائية مستحيلة، فأسر الفلاحين لم تكن تميز بين إجراءات إنفاذ القانون وبرامج التنمية، وكلاهما تموله الولايات المتحدة، سواء على مستوى الأفراد أو على مستوى المجتمعات المحلية. ولم يكن هناك سوى قدر قليل للغاية من الثقة في الدولة أو في المنظمات غير الحكومية العاملة في المنطقة.

وبالنظر إلى إخفاقات الوكالة والتصور الواسع الانتشار بأنها تهدف إلى تقويض نقابات المزارعين، أعلنت منظمات المزارعين في حزيران/يونيه ٢٠٠٨ أنها لن توقع اتفاقات جديدة

مع الوكالة، فأرغم ذلك الوكالة على إنهاء برامجها الإنمائية في غضون ستة أشهر [٢١]. وسمحت النقابات لمكتب حقوق الإنسان الذي تموله الوكالة بأن يواصل عمله؛ غير أن الولايات المتحدة أوقفت تمويله في عام ٢٠١٠.

### إعادة النظر في سياسة الكوكا

أدت مبادرتان إلى تضاؤل تأثير سياسة الولايات المتحدة، وكانتا نذيرا بالتغيرات التي حدثت في القرن الحادي والعشرين. فقد حوّل قانون المشاركة الشعبية لعام ١٩٩٤ نسبة ٢٠ في المائة من إيرادات الضرائب الوطنية إلى حكومات بلديات أنشئت حديثا، واعترف قانونا بأكثر من ١٥ ٠٠٠ منظمة شعبية على نطاق البلد [٢٥]. وامتدح مرشحو نقابات زارعي الكوكا انتخابات البلديات في عام ١٩٩٥ في مقاطعة تشاباري، حيث نفذوا أشكالهم الخاصة من ممارسات اتخاذ القرارات في إطار الحكومات المحلية واستثمروا نسبة كبيرة من الميزانيات في المناطق الريفية الفقيرة، الأمر الذي عزز البلديات وزاد، في الوقت نفسه، من خضوعها للمساءلة [١٥، ٣٥].

وفي عام ١٩٨٨، أنشئ برنامج الدعم الإنمائي المعروف باسم بريدك (PRAEDAC)، الذي يموله الاتحاد الأوروبي. وجاء هذا النهج عملا بتوصيات قدمها مئات من الخبراء في مؤتمر دولي عقد في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢، تدعو إلى إشراك أصحاب المصلحة المحليين في تصميم الاستراتيجيات التنموية وتنفيذها [٣٧]. ووفقا لما ذكره نيكولوس هانسمان، الملحق السابق بقسم التعاون التابع للاتحاد الأوروبي في دولة بوليفيا المتعددة القوميات، فإن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة لم يسلم صراحة بعبوب نهج استبدال المحاصيل المشروط إلا في عام ٢٠١٠، في دلالة على تقارب هام في أطر التنمية البديلة [٢٨، الصفحة ٢٣٩].

وعملت مبادرة الاتحاد الأوروبي بالاستناد إلى افتراض أن الحد من الفقر (من خلال توفير الخدمات الأساسية)، وإشراك منظمات زارعي الكوكا، وتمليك الأراضي، وتعزيز الحكومات المحلية، يمكن أن يساهم في إنهاء اعتماد المزارعين على الكوكا [٣٠]، (الصفحة ١٩١). ويبين كارل هوفمان، المدير السابق المسؤول عن البرمجة للبلديات لبرنامج بريدك، الاستراتيجية كما يلي: "أن رؤيتنا هي مساعدة المزارعين على تحسين حياتهم أولا، لكي يتخلوا بعد ذلك عن المحاصيل التي تنتج المخدّرات. وتؤيد فلسفتنا المشاركة الشعبية عن طريق البلديات، التي أوضحت الحكومة بجلاء تام أنها تشكل وحدة التخطيط الرئيسية في البلد. فوكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية تنفذ مشاريع لا تعلم البلديات أي شيء عنها، وهذا يجعل عملية التخطيط الحقيقية مستحيلة تماما." [٣٠، الصفحة ١٩٢].

وقد وجهت خطة تعزيز البلديات، التي مولها الاتحاد الأوروبي، ٥,٨٦ ملايين دولار (٥,١٧ ملايين يورو)، تعادل في المتوسط ٣٠ في المائة من أموال البلديات، إلى بلديات مقاطعة تشاباري، دون اشتراط إبادة الكوكا مسبقا [٣٠، الصفحة ١٩١]. وتعاقدت تلك الحكومات المحلية في بادئ الأمر مع برنامج بريدك لتنفيذ مشاريع من خططها الإنمائية

الخاصة بالبلديات، تتعلق في معظم الحالات بتشييد مدرسة أو مركز صحي أو قاعة بلدية. وفي الوقت نفسه، درب البرنامج موظفي البلديات وموظفي التجمع الإقليمي للبلديات (Mancomunidad) بمقاطعة تشاباري العاملين في الإدارة العمومية، وشمل ذلك تعزيز لجان الإشراف في المجتمعات المحلية. وبحلول عام ٢٠٠٤، قرر البرنامج أن بلديات مقاطعة تشاباري تستطيع تنفيذ مشاريع البنى التحتية بنفسها [٣٠]. وفي عام ٢٠٠٤، قال فيليب كاسيريس، عمدة فيليا توناري السابق: "لقد حققت البلديات خلال ثمانية أعوام، بإنفاق ما يعادل ربع الأموال، عشرة أضعاف ما حققته وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية في عشرين عامًا" [٣٠، الصفحة ١٩٣].

وأوضح خليفته، فيليسيانو ماماني، ما يلي: "كانت التنمية البديلة في الماضي مشروطة بإبادة الكوكا. وفي المقابل، يدعم برنامج بريدك البلديات من غير شروط، وهو مفتوح لمشاركة [المجتمعات المحلية] ومراقبتها. وهذا يعني أن برنامج بريدك يحترم السكان ويحترم القادة المحليين" [٣٩]. وتشمل الإنجازات الملموسة التي حققها برنامج بريدك بناء ١٠٧ مدارس، وإعادة تشجير ١٥٠٠ هكتار، وتقديم ٨٩٢ قرضاً ميسراً، ومنح سندات ملكية الأراضي لـ ٦٠٧ ١١ أسر، وتزويد ٢ ٧٨٣ شخصاً ببطاقات الهوية الوطنية [٣٩].

ويفيد هانسمان بأن برنامج بريدك غير صورة التنمية البديلة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات، وبنى الثقة في الحكومة، وأضفى الشرعية على الدولة في مقاطعة تشاباري، فأوجد أساساً معقولاً لما حدث فيما بعد، أي المراقبة المجتمعية للكوكا.<sup>(١٢)</sup> وخلص تقييم مستقل إلى أن تعاون الاتحاد الأوروبي في مقاطعة تشاباري "... مكن المؤسسات الحكومية من تغيير ديناميات علاقتها بمنظمات المجتمع المدني" [٤٠، الصفحة ٥].

ويشير هانسمان كذلك إلى أن: "تجربة برامج التنمية البديلة (وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة) في بوليفيا تركت أثراً كبيراً في تصور التنمية البديلة على المستويين الأوروبي والدولي". ويوضح هانسمان أن دولة بوليفيا المتعددة القوميات طعنت في وقت مبكر جدا في المبدأ السياسي للتنمية البديلة، أي تجريم زارعي الكوكا [٣٨، الصفحة ٢٤٥].

## نعم للكوكا، لا للكوكايين

وضع القانون رقم ١٠٠٨ الحد الأصلي للزراعة المشروعة عند ١٢ ٠٠٠ هكتار، استناداً إلى تقدير تقريبي للطلب التقليدي المحلي على أوراق الكوكا. وفي عام ٢٠٠٦، رفع الرئيس موراليس هذا الحد إلى ٢٠ ٠٠٠ هكتار على المستوى الوطني، بغية ضمان دخل الكفاف للمزارعين في المناطق التي أغفلها التشريع السابق [٤١، الصفحة ٧٦]. وقد توصلت الحكومة إلى الرقم ٢٠ ٠٠٠ هكتار بأخذ إنتاج الكوكا المسموح به بالفعل بموجب القانون رقم ١٠٠٨ وإضافة

(١٢) رسالة بريد إلكتروني من نيكولوس هانسمان، الاتحاد الأوروبي، ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤.

مساحات الكاتو الخاصة بالزارعين في تشاباري وكمية أخرى للزارعين المسجلين في مناطق التوسيع في منطقة يونغاس دي لا باز (المناطق التي تجاور "المنطقة التقليدية" في يونغاس دي لا باز).

وكانت هذه السياسة تشترط على الزارعين تسجيل حقول الكوكا الخاصة بهم ثم تسجيل ملكية أراضيهم، وقد اكتملت هذه العملية في مقاطعة تشاباري بحلول عام ٢٠١٠، وفي أجزاء من يونغاس دي لا باز بحلول عام ٢٠١١. ويستثني برنامج الكاتو المنطقة التقليدية الواقعة في يونغاس دي لا باز، ولا يشمل سوى المزارعين الذين هم أعضاء في اتحاد مزارعين ويزرعون الكوكا في المناطق المقررة. وتعتبر الكوكا التي تزرع خارج هذه المناطق وفي المتنزهات الوطنية غير مشروعة، وتُستهدف للإبادة القسرية.

ومع أن القانون رقم ١٠٠٨ أقر إنتاج كميات محدودة من الكوكا لغرض الاستهلاك التقليدي فإن دستور عام ٢٠٠٩ ينص لأول مرة على أن الكوكا مورد اجتماعي وثقافي وطبيعي لدولة بوليفيا المتعددة القوميات، ينبغي حمايته وتعزيزه عن طريق التشريعات الوطنية [٤٢]. ويوضح ليوناردو لوزا، الأمين العام للاتحادات الستة لنقابات منتجي الكوكا في تشاباري، أهمية الإقرار الدستوري للكوكا بقوله: "بدأنا أولاً بالدستور... فأدرجنا ورقة الكوكا لكي تحظى باحترام دستوري، حتى لا يتمكن الليبراليون الجدد أو أي حزب سياسي من إلغاء هذا الأمر أو التحدث عن التخلص التام من الكوكا في مناطق كوتشابامبا المدارية أو في بوليفيا" [٤٣].

وفي حزيران/يونيه ٢٠١١، صوت كونغرس دولة بوليفيا المتعددة القوميات على الانسحاب من الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١، التي تحظر زراعة أوراق الكوكا إلا للأغراض الطبية والعلمية. ونجحت الدولة في الانضمام مجدداً إلى الاتفاقية في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ مع تحفظ يسمح قانوناً بزراعة الكوكا وباستخدامها المشروع داخل حدود البلد. وخلصت دراسة بشأن استهلاك الكوكا المحلي، مولها الاتحاد الأوروبي ونشرت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، إلى أن ثلث سكان دولة بوليفيا المتعددة القوميات يستهلكون أوراق الكوكا كعادة، وهذا يعادل توجيهه ٧٠٥ ١٤ هكتار إلى الاستعمالات التقليدية وغير المتعلقة بالمخدرات [٤٤].

وفي آذار/مارس ٢٠١٧، استعيز عن القانون رقم ١٠٠٨ بقانونين آخرين، أحدهما بشأن الكوكا والآخر بشأن المواد الخاضعة للمراقبة. ولا يزال قانون العقوبات الجديد لدولة بوليفيا المتعددة القوميات، الذي يصنف العقوبات الجنائية، بما فيها العقوبات على الجرائم المتصلة بالمخدرات، بانتظار الموافقة. وقد وضع قانون الكوكا الجديد حداً وطنياً قدره ٢٢٠٠٠ هكتار، منها ٣٠٠ هكتار لمنطقة يونغاس دي لا باز و٧٧٠٠ هكتار لمقاطعة تشاباري.<sup>(١٣)</sup>

<sup>(١٣)</sup> عمدت مجموعة ذات مزايا وأحقية من المزارعين في منطقة يونغاس دي لا باز التقليدية المخصصة إلى مقاومة جهود تقييد كمية الكوكا التي يزرعونها أو تنظيفها. وكان تشكيل هذه المجموعة من المزارعين نتيجة مباشرة، وإن كانت غير مقصودة، للقانون رقم ١٠٠٨، الذي استشاهم من حدود الإنتاج.



## مراقبة المجتمع المحلي للكوكا

استنادا إلى إنجازات برنامج بريدك في مقاطعة تشاباري، بما فيها تعزيز البلديات والحد من النزاعات وتنفيذ مشاريع أشغال عمومية ناجحة، يُدمج البرنامج الجاري التنمية في نهج شامل مماثل أكثر كفاءة وخاضع لمراقبة المجتمع المحلي [٤٥]. وفيما يلي الدعائم المركزية لهذا النهج:

- تقديم المساعدة الإنمائية دون اشتراط مسبق بإبادة الكوكا
- الاستثمار أولا في الأشغال العامة والخدمات الاجتماعية، ثم في التنمية الاقتصادية/الزراعية
- تخطيط المبادرات الإنمائية بمشاركة محلية فعالة من أجل تلبية الاحتياجات الإقليمية الفريدة، مع إدراج المعارف المحلية والتوعية بشأن المسائل الجنسانية ومسائل الاختلافات بين الأجيال في هذه المبادرات
- تعزيز المؤسسات
- التنسيق مع المنظمات المحلية التمثيلية
- تعزيز الاستدامة البيئية من خلال زيادة الإنتاج العضوي للكوكا والبن وتنوع أشجار الغابات وإعادة التشجير

وقد بدأ برنامج دعم مراقبة المجتمع المحلي لأوراق الكوكا (باكس)، الذي يموله الاتحاد الأوروبي، في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، بتمويل قدره ١٢ مليون دولار (٩,٥ مليون يورو) على مدى خمس سنوات، وصل إلى النقابات في مقاطعة تشاباري نحو ٤٠ في المائة منه. واستخدم برنامج باكس زارعي الكوكا المحليين للعمل بتعاون وثيق مع الاتحادات في تشاباري، وعقد مئات الاجتماعات مع المجتمعات المحلية بغية تثقيف المزارعين بشأن الأسباب التي توجب عليهم احترام اتفاق الكاتو [٤٠]، الصفحتان ٢٣ و٢٤. وشملت البرامج المحددة ما يلي:

- منح سندات ملكية الأراضي للأسر التي تزرع الكوكا ولديها قطع الكاتو، بمساحات بلغ مجموعها ١٧٥ ٠٠٠ هكتار في مقاطعة تشاباري
- إنشاء سجل بيومتری لزارعي الكوكا المرخص لهم، يشمل بصمات الأصابع والصور الفوتوغرافية
- تسجيل كل كاتو وإعادة قياسه دوريا من جانب منظمة الرصد التابعة للولاية، أي وحدة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (UDESTRO) (أوديسترو) في مقاطعة تشاباري
- إنشاء قاعدة بيانات الكوكا (SYSCOCA)، التي تساعد على رصد الزراعات ونقل المحاصيل وبيعها
- تنفيذ مشاريع التنمية المتكاملة لتكميل الدخل المحصل من الكوكا
- الضبط الذاتي للأمن من جانب المجتمعات المحلية بغية ضمان احترام تحديد ملكية قطع الكاتو بقطعة واحدة، بما يشمل تدريب ممثلي النقابات على استخدام قواعد البيانات والرصد وأساليب تقييد زراعة الكوكا
- تصنيع المنتجات القائمة على أوراق الكوكا، بما في ذلك دقيق الكوكا وأكياس الشاي وصوابين الشعر وكعك عيد الميلاد والمشروبات الكحولية ودهانات البشرة

وتضطلع وحدة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بقياس مساحات قطع الكاتو المسجلة، باستخدام تكنولوجيا النظام العالمي لتحديد المواقع، وتحمل البيانات إلكترونيا لكي تصل إليها مؤسسات الدولة ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. ويقوم نظام الرصد الساتلي التابع لقاعدة بيانات الكوكا، الذي يعمل منذ عام ٢٠١٢، بمزامنة البيانات المحصلة من التسجيل البيومتري، ونظام إدارة استخدام الأراضي ورصدها المشترك بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وحكومة دولة بوليفيا المتعددة القوميات (BOLF57)، والسجل القطري لسندات ملكية الأراضي. والنتيجة هي وجود نظام متطور لبيانات رصد الكوكا، يوفر بيانات متعددة السنوات وقائمة على المضاهاة بين المصادر عن زراعة الكوكا، بما في ذلك محاصيل الكوكا غير المأذون بها التي يزرعها فرادى المنتجين. وتحدد قاعدة البيانات عمليات تسريب الكوكا إلى السوق غير المشروعة [٤٧].

وتوفر قاعدة البيانات موردا قيما للإدارة العامة لتسويق وتصنيع منتجات أوراق الكوكا (ديغكوين) (DIGCOIN)، التي الوكالة المسؤولة عن منح التراخيص لأكثر من ٥٠٠٠ من تجار أوراق الكوكا. ويبيع هؤلاء التجار ثلاثة أرباع إجمالي محاصيل أوراق الكوكا المشروعة (ويمكن للمنتجين أن يبيعوا بقية المحاصيل مباشرة إلى المستهلكين بصفة مشروعة). وفي حين تحسنت قدرة وكالة ديفكوين على تتبع الكوكا فإنه لم يجر بعد ربط جميع مواقع التحقق التابعة للوكالة بشبكة الإنترنت وفقا لما خطط له. ويُلزم قانون الكوكا لعام ٢٠١٧ بالتسجيل البيومتري لجميع تجار أوراق الكوكا، وبزيادة عدد نقاط التفتيش الخاضعة لإشراف الدولة، وينظم كميات أوراق الكوكا المتداولة من مراكز الإنتاج إلى الأسواق المأذون بها [٤٨، الصفحة ٧].

ويشارك المجتمع المحلي برمته في مراقبة الكوكا. فكل نقابة من نقابات المستوى الأساسي تنفذ عمليات منتظمة لفحص حقول الكوكا بواسطة لجان تتألف من أعضاء محليين وتضم في كثير من الأحيان المجتمعات المحلية المجاورة أيضا. وفي حالة العثور على كميات زائدة من الكوكا، يبني المجتمع المحلي المحصول برمته ويحظر على المزارع إعادة الزراعة لمدة عام واحد. وإذا ما أخذت فترة النضوج في الاعتبار، فإن ذلك يؤدي في الواقع إلى حرمان المزارع من دخل الكوكا لمدة سنتين. وإذا تكرر الانتهاك، تقرر النقابة على المزارع حظرا مدى الحياة على زراعة الكوكا. وتتلقى الجهود التي تبذلها النقابة دعما من جهاز الرصد الحكومي في تشاباري، وهو وحدة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمناطق المدارية (أوديسترو) ووحدة التنمية الاقتصادي والاجتماعية (أوديسي) في يونغاس دي لا باز، الذي يتألف موظفوه من المزارعين أنفسهم. وحتى تموز/يوليه ٢٠١٤ فقد أكثر من ٨٠٠ من الزارعين في تشاباري قطع الكاتو الخاصة بهم نتيجة لانتهاكهم الاتفاق [٤٩].

وساهم التخفيض الصافي البالغ ٢٥ في المائة لزراعة الكوكا في ارتفاع أسعارها بنسبة ٩٢ في المائة بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٥ [١٦]، والكوكا المنتجة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات هي الأعلى ثمنا من بين البلدان الثلاثة المنتجة للكوكا (للمقارنة، انظر [٥١ و٥٠]). ويعتقد العديد من المزارعين المسجلين أن قطع أراضي الكاتو التي يزرعون فيها الكوكا تولد دخلا كفايا يمكن التعويل عليه، بالرغم من تقييد حجم تلك القطع. ويعبر أحد المزارعين عن ذلك بقوله: "نحن نعمل أقل ولكننا نكسب أموال أكثر". ويدرك المزارعون أنهم إذا لم يتمكنوا من إنجاح الاستراتيجية فسيتعرضون لخطر العودة إلى الإبادة القسرية للمحاصيل. ونتيجة لذلك، يأخذ المزارعون اتفاق الكاتو مأخذ الجد البالغ ويكررون القول بأن النظام

الجديد أشد من سياسة "لا للكوكا مطلقاً" السابقة التي كانت تمويلها الولايات المتحدة [٥٢]. وكما قال أحد المزارعين: "عندما كنا نزرع الكوكا في الماضي كانوا (قوات الأمن) ينزعونها، وكنا نعاود زراعتها وينزعونها مرة أخرى". واستدرك قائلاً إن الأمر أصبح الآن شديداً حقاً: "... فالجميع يعلمون كم لديك من الكوكا ويبلغون عن كل من يزرع أكثر من قطعة كاتو واحدة [٥٢، الصفحة ١١]."

ووجود الصعوبات أمر حتمي. فبعض المزارعين يتمثل رد فعلهم على القيود في زيادة استخدام الأسمدة ومبيدات الآفات من أجل زيادة غلة محاصيلهم، بما يؤدي إلى عواقب بيئية سلبية.<sup>(١٤)</sup> كما يحصل مزارعون آخرون على أكثر من قطعة كاتو واحدة بطريقة غير مشروعة، من خلال تقسيم أراضيهم الموجودة وتوزيعها على أعضاء الأسرة الآخرين في كثير من الأحيان، أو من خلال تسجيل أراضٍ اشتريتها حديثاً باستخدام اسم آخر. ويكسب هؤلاء المزارعون دخلاً يفوق بكثير الدخل الذي يحققه جيرانهم، ويساهم ذلك في زيادة مستويات التفاوت. وقد قامت النقابات خلال السنوات الخمس الماضية بمساعٍ منسقة للقضاء على "قطع الكاتو الشبعية" هذه. وأكملت حكومة دولة بوليفيا المتعددة القوميات في عام ٢٠١٦ مراجعة دقيقة أجرتها لتحديد تلك الأراضي والتخلص منها، قبل إصدار بطاقات تسجيل بيومترية طويلة الأجل للزارعين.<sup>(١٥)</sup>

وترفض أقلية صغيرة من المزارعين الامتثال لهذه السياسة. وفي مثل هذه الحالات، يتفاوض موظفو وحدة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمناطق المدارية في تشاباري (أوديسترو) أولاً مع قادة المجتمعات المحلية، فإذا فشلت المفاوضات يرتبون إبادة قسرية للكوكا. وخلافاً لما كان عليه الحال في الماضي، لم تعد عمليات إبادة المحاصيل تواجه مقاومة عنيفة. وقد قالت مزارعة متوسطة السن: "نحن لا نتمرد الآن عند دخول قاطعي الكوكا في أراضينا؛ فنحن نكتفي بأن ندلهم على مكان الكوكا ونتركهم يؤدون واجبهم". وأشار مزارعون آخرون إلى أن قوات الأمن لم تعد تعتبرهم أعداء لها بل زملاء، ويعود ذلك جزئياً إلى أن موظفي أوديسترو هم من ممثلي نقابة مزارعي الكوكا نفسها [٥٢، الصفحة ١٢]. وتؤيد سلطات إنفاذ القانون هذه الفرضية. وقد أكد غونزالو كوزادا، قائد شرطة مكافحة المخدرات (FELCN) في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٣ ما يلي: "تولى الزارعون أنفسهم بعض المسؤولية عن منع الاتجار غير المشروع. فهم يبلغون عن المتجرين، وهو شيء لم يكونوا يفعلونه مطلقاً في الماضي. ونحن نقدر العمل مع المراقبة المجتمعية لأنها توفر دعماً هاماً من السكان". كذلك أكد الكولونيل ريني سالازار باليستيروس، قائد وحدة دوريات الشرطة في المناطق الريفية (UMOPAR) السابق، الفوائد العملية لتحسن العلاقات مع المجتمعات المحلية: "لا يريد الناس أن تتورط مجتمعاتهم في الاتجار بالمخدرات، ولذلك تسهم المراقبة المجتمعية في تعزيز جهود مكافحة المخدرات... وهم لا يمنعوننا مطلقاً من الذهاب إلى المناطق التي يكتشف فيها وجود أحواض نقع الكوكا" [٥٥، الصفحة ٢].

ودعماً لهذه النتيجة، يذكر تقييم للتعاون مع دولة بوليفيا المتعددة القوميات أجراه الاتحاد الأوروبي ما يلي: "لعل أنجح الأمثلة وأشدها ظهوراً للعيان على العمل الفعال والكفء

<sup>(١٤)</sup> ساهم استخدام المواد الكيميائية المكثف، الذي استُحدث أثناء تنفيذ برامج وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية في تشاباري، في انتشار فطريات من نوع *Fusarium oxysporum* [٥٤].

<sup>(١٥)</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع المشرف على مراجعة الحسابات لدى حكومة دولة بوليفيا المتعددة القوميات. لا باز، ٢٧ نيسان/ أبريل ٢٠١٦.

المشترك بين السلطات والمنظمات الشعبية/منظمات المجتمع المدني، والتي أثبتت الإرادة السياسية والعمل المشترك الفعال وإنجازات فاقت التوقعات، هي أعمال المراقبة المجتمعية المتصلة بمشكلة إنتاج أوراق الكوكا ومكافحة الاتجار بالمخدرات والتنمية البديلة" [٤٠، الصفحة ٦٠]. ويقترح التقرير نفسه أن تواصل دولة بوليفيا المتعددة القوميات والاتحاد الأوروبي تعزيز مشاركة منظمات المجتمع المدني في تصميم وتنفيذ البرامج الإنمائية التي تعالج مسائل الكوكا ومكافحة الاتجار بالمخدرات [٤٠، الصفحة ٧٣]. وبالمثل، خلصت لجنة لانست (Lancet) المعنية بالصحة العامة وسياسة المخدرات الدولية، التي شكلتها مجلة لانست وجامعة جون هوبكنز، إلى أن مثال دولة بوليفيا المتعددة القوميات هو "حالة نادرة للمشاركة المجدية من جانب مزارعي محاصيل المخدرات في تخطيط وتنفيذ برامج يقصد منها تحقيق الفائدة لهم" [٥٦، الصفحة ١٤٦٧].

ولا يعني النجاح النسبي الذي حققته المراقبة المجتمعية أنه لا توجد معارضة لها. فخلال العمل الميداني الطويل الأمد في المنطقة في عامي ٢٠١٣ و٢٠١٤، شكوا المزارعون إلى المؤلفين من أنهم لا يستطيعون إعالة أسرهم بالاعتماد حصراً على الدخل المحصل من قطعة كاتو واحدة [٥٢، الصفحة ١٦١]. ورداً على ذلك، ذكر وكلاء الحكومة خلال الاجتماعات النقابية أنه لا ينبغي للمزارعين أن يتوقعوا ذلك، بل يتعين عليهم أن يطوروا مصادر دخل أخرى عن طريق تنوع محاصيلهم [٥٧].

وتجري المناقشات حول إنفاذ سياسة الكاتو في كل اجتماع للنقابات المحلية، وقد تمتد لثلاث ساعات [٥٣، الصفحة ١١]. وفي بعض الأماكن، تحاول قيادات النقابات أن تجني مزية ويوضح غودوفريديو راينيك، مدير المنظمة غير الحكومية Puente Investigación y Enlace ما يلي: "ليست المسألة أنه لم تكن توجد لدينا في النقابات قط من قبل إساءة استغلال للسلطة أو استخدام للسلطة لأغراض الإثراء الشخصي، لكن هذا الجيل الجديد من قيادات زارعي الكوكا يستغل أحياناً عدم الثقة التاريخي في الدولة للحط من قدر المؤسسات المنشأة حديثاً. وقد يؤدي ذلك أحياناً إلى التلاعب بمعايير المراقبة المجتمعية من أجل مصالحهم الشخصية".<sup>(١٦)</sup>

وعلى الرغم من ضرورة التفاوض المستمر فإن فوائد المراقبة المجتمعية تفوق جوانب ضعفها بكثير. وقد خلص تقييم أجراه الاتحاد الأوروبي إل أن "دعم المراقبة المجتمعية أدى إلى خفض مستويات النزاع وإلى استقرار محاصيل الكوكا، وفضلاً عن ذلك، أدى إلى زيادة في سرعة خفض محاصيل الكوكا" [٤٠، الصفحة ٤٨]. وقد تقلصت المساحة المزروعة بالكوكا في دولة بوليفيا المتعددة القوميات باطراد منذ عام ٢٠١٠. وفي فترة سنة واحدة خلال عامي ٢٠١٣ و٢٠١٤، انخفض صافي إنتاج الكوكا من ٢٣ ٠٠٠ إلى ٢٠ ٤٠٠ هكتار، وهو أدنى مستوى سجل منذ أن بدأ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة رصد ذلك الإنتاج في عام ٢٠٠٣ [١٦].

<sup>(١٦)</sup> مقابلة أجراها المؤلف، كوتشابامبا، ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٢.

## التنمية المتكاملة إلى جانب زراعة الكوكا

لا تجعل سياسة "التنمية المتكاملة إلى جانب زراعة الكوكا" التي تتبعها حكومة دولة بوليفيا المتعددة القوميات تقديم المساعدة الإنمائية مشروطاً بإبادة الكوكا. ومن خلال تحقيق استقرار الوضع الأمني في مقاطعة تشاباري، والعمل المباشر مع نقابات مزارعي الكوكا عوضاً عن العمل ضدها، والتسليم بأن الكوكا مصدر هام للدخل للأسر، جعلت الحكومة المزارعين في وضع أفضل لتجربة محاصيل بديلة.

ويبلغ الدخل الشهري من الكاتو ٢٠٠ دولار (١٧٦ يورو) تقريباً، وهذا أقل من الحد الأدنى الراهن للأجر، ولكنه يتيح دخلاً مضموناً، فيحد من المخاطرة التي تتطوي عليها تجربة محاصيل زراعية بديلة أو إنتاج حيواني بديل. ويزعم المزارعون الذين جرت مقابلتهم أن أسواق المنتجات المحلية توسعت بفضل التمويل الحكومي لاستخدام الأدوات المميكنة، بما فيها آلات تقشير الرز، وتوفير وسائل متحكم في درجات حرارتها لسلاسل إمدادات منتجات الألبان، ومصانع تجهيز الفواكه والعسل والأسماك. ويفيد أحد التقييمات بأنه: "ازدادت المنتجات الزراعية البديلة ازدياداً كبيراً، وأنشئ عدد من سلاسل الإنتاج الواعدة" [٤٠، الصفحة ٥٠]. وأفضى استثمار مبلغ ١,٨ مليون دولار في مشروع لإنتاج الأناناس في مقاطعة تشاباري إلى زراعة ١٠٠٦,٢ هكتاراً بالأناناس للسوق الوطنية. ودعم مشروع آخر زراعة ٩,٨٧٠ هكتاراً من الموز للسوق الوطنية، و٩,٠٩١ هكتاراً للتصدير [٥٨].

وفي عام ٢٠٠٤، أنعشت الأموال التي قدمها الاتحاد الأوروبي الصندوق الحكومي للتنمية المتكاملة (FONADAL) (فونادال). وقد نجح الصندوق في إدارة ٦٠ مليون يورو مقدمة من الاتحاد الأوروبي، مع تمويل إضافي مقدم من الحكومات المحلية قدره ٣٠ مليون يورو، وهو مبلغ أكبر كثيراً من المبلغ المشروط بموجب الاتفاقات المبرمة مع الاتحاد الأوروبي [٤٠، الصفحة ٥٠].

ويخضع حالياً هذا الكيان، الذي تم تعزيزه، لإشراف نائب وزير الكوكا والتنمية المتكاملة، ويعمل على تنويع الإنتاج ومصادر الدخل وتحسين الظروف المعيشية وتعزيز المنظمات الشعبية وبناء قدرات المؤسسات في المجتمعات المحلية والمؤسسات. وشيد الصندوق ١٠٠ جسر جديد، ووسع الشبكة الكهربائية في المنطقة، وزاد الخدمات الاجتماعية [٥٩]. كذلك أنشأ قانون الكوكا لعام ٢٠١٧ مجلساً وطنياً معنياً بإعادة تقييم الكوكا وإنتاجها وتسويقها وتصنيعها (CONCOCA) لغرض إعداد وتنفيذ السياسات الوطنية المتعلقة بالكوكا [٤٨، الصفحة ٩]. ويعمل هذا المجلس تحت قيادة وزارة التنمية الريفية والأراضي، ويتألف من وزراء الخارجية والتنمية الإنتاجية والصحة والسياحة والحكومة، فضلاً عن ممثلي منظمات إنتاج الكوكا.

وشرح جيوفاني تيرازاس، رئيس مكتب التنمية في وحدة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مقاطعة تشاباري (أوديسترو)، التي تعمل بتعاون وثيق مع صندوق التنمية المتكاملة (فونادال)، كيف قادت الوحدة حملات تطعيم الماشية، وفحصها بانتظام، وتزويدها بالفيتامينات والهرمونات. وتحدث تيرازاس بحماس أيضاً عن مشروع في عام ٢٠١٣ لتربية الأسماك أنشأ في البداية ١٢ بركة نموذجية. وبلغ نجاح هذه البرك درجة أدت إلى وجود أكثر

من ٨٠ بركة مماثلة عاملة بعد سنة واحدة. وذكرت إحدى النساء أن بركتها الخاصة لتربية الأسماك وفرت لها دخلاً يعادل ضعف دخلها من الكاتو، وأضافت أنها تفكر في التخلي عن إنتاج الكوكا تماماً [٥٢، الصفحة ١٦١]. وبإمكان الأسر أن تكسب ما يصل إلى ٢٥٠ ٧ دولاراً سنوياً من تربية الأسماك [٦٠،<sup>(١٧)</sup> وهو دخل كبير في بلد لا يتجاوز ناتجه المحلي الإجمالي للفرد ما يزيد قليلاً على ٣ ٠٠٠ دولار [٦١].

ويصف العديد من المزارعين الكوكا الآن بأنها مثل حساب توفير أو شبكة أمان، وليست المصدر الرئيسي لدخلهم. وقد شدد تيرازاس على أن: "ما لا يكاد يصدّق هو أنّ أسراً بأكملها لم تعد تشعر بالخوف بل بالسعادة، لأنها تستطيع الآن أن تتطلع إلى مستقبل أفضل" [٢٢]. وتدعم البحوث التجريبية هذه المزاعم. فعلى سبيل المثال، تغطي محاصيل الموز والحمضيات ولبّ النخيل الآن مساحات أكبر من المساحات المزروعة التي تغطيها الكوكا في مقاطعة تشاباري، وهذه نتيجة تعزوها الأمم المتحدة إلى الجهود المتواصلة التي بذلت في مجال التنمية المتكاملة [٥٢، الصفحة ١٦١]. وتشير التقييمات التي أجراها الاتحاد الأوروبي إلى أن حجم المحاصيل المنتجة من الموز ولبّ النخيل والبن والكافا والأناناس والعسل ازداد في عام ٢٠١٤ بنسبة ٨ في المائة في منطقة يونغاس دي لا باز، وبنسبة ٥ في المائة في مقاطعة تشاباري، بسبب الاستثمارات الاستراتيجية (٦٢، الصفحة ٤٣).

وشهدت مقاطعة تشاباري، وإلى حد أقل المناطق التي تمدد إليها إنتاج الكوكا في يونغاس دي لا باز،<sup>(١٨)</sup> تحولاً منذ إبرام اتفاق الكاتو في عام ٢٠٠٤. فقد بلغ متوسط النمو في مقاطعة تشاباري مستوى يفوق المتوسط الوطني، وهذا ناتج، جزئياً، من ازدياد الاستقرار. ويمكن ملاحظة السيارات والدرجات النارية الجديدة والمنازل المحسّنة في كل مكان. ويبلغ السكان عن ازدياد فرص التوظيف المتاحة في العمل غير الزراعي، وبأنّ المنح الدراسية الحكومية تتيح لأبنائهم وبناتهم الدراسة في الجامعات،<sup>(١٩)</sup> وأنّ توافر القروض الحكومية بفوائد منخفضة يعني قدرتهم على بدء أعمالهم التجارية الخاصة. وعزا المزارعون الذين تمت مقابلتهم تحسن المناخ الاقتصادي إلى تجريد المنطقة من السلاح ومنحهم حق زراعة قطعة كاتو. ويرى ممثل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات أن "النهج الابتكاري لا يتعلق فقط بكسب المال من محصول عن طريق الاستعاضة عن محصول غير مشروع بمحصول مشروع. فهو يتعلق أيضاً باتباع نهج أشمل يتضمن إمكانية الحصول إلى خدمات جوهرية من قبيل المدارس والمستشفيات والطرق في مناطق كان يصعب الوصول إليها في الماضي" [٦٣].

ويقوم برنامج حكومي للإسكان بالاستعاضة عن العديد من الأكواخ الخشبية بمنازل مشيدة بالطوب والملاط. ونتيجة لمنح البرامج الحكومية للبنى التحتية أولوية للنساء المسؤولات عن الأسر، أصبحت الخدمات الأساسية متاحة الآن للأسر المعيشية المنخفضة

<sup>(١٧)</sup> تشكل تكلفة الإنتاج نحو ٢٠ في المائة من هذا الرقم.

<sup>(١٨)</sup> تشير هذه العبارة إلى المناطق التي امتد إليها إنتاج الكوكا خارج المنطقة التقليدية. ويميّز سكان المنطقة التقليدية أنفسهم من حيث التسمية عن تلك المناطق، التي لا يعتبرونها تابعة لمنطقة يونغاس دي لا باز.

<sup>(١٩)</sup> افتُتحت في مدينة كيموري في مقاطعة تشاباري في عام ٢٠٠٨ جامعة للسكان الأصليين تمولها الحكومة وتتيح الدراسة في مجالات الغابات والزراعة وتربية الأسماك وتصنيع الأغذية.

الدخل، باستثناء الأسر التي تقطن في أبعد المناطق [٦٤]. وانخفض احتمال هجرة الناس، حيث ذكر العديد من الشباب، الذين عرضت على بعضهم فرص عمل مؤكدة في إسبانيا أو الولايات المتحدة، أنهم قرروا البقاء في مقاطعة تشاباري.<sup>(٢٠)</sup>

بيد أن معظم المستفيدين من هذه المشاريع الإنمائية التي تدعمها الحكومة كانوا من الأسر التي تعيش بالقرب من الطرق. ويواجه المزارعون الذين يعيشون في مناطق التلال المنعزلة صعوبات خاصة، لأن معظم المحاصيل النقدية تفشل بسبب المنحدرات الشديدة والتربة المحتوية على نسبة مفرطة من الرمال. وكثيرا ما تتعرقل الطرق والجسور لعدة أسابيع، لاسيما خلال موسم الأمطار.

وتناقش النقابات مسألة التصنيع بصفة منتظمة، وتشجع أعضائها العاديين على زراعة الكوكا العضوية لاستخدامها في منتجات مشروعة توجه إلى سوق التصدير. وقد مولت حكومة جمهورية فنزويلا البوليفارية إنشاء مصنع لتجهيز الكوكا (EBOCOCA) افتتح في مقاطعة تشاباري في عام ٢٠١١ لإنتاج منتجات الكوكا الغذائية، مثل الدقيق والمشروبات. غير أن منتجات الكوكا البديلة هذه واجهت صعوبات بسبب الحظر الدولي لصادرات الكوكا الذي ما زال يحد من السوق [٦٥]. وقد أعرب خبير المراقبة المجتمعية كارل هوفمان عن قلقه قائلاً: "لا يوجد الطلب المحلي الكافي على منتجات الكوكا البديلة، ومن دون تشريع دولي لن تكون هناك سوق كبيرة بما يكفي."<sup>(٢١)</sup>

وما زال المزارعون على مستوى القاعدة الشعبية يأملون في تصدير منتجاتهم المصنوعة من أوراق الكوكا. وقد قال أحد القياديين متعجبا: "تخيّل كم شخص سيشتري شاي الكوكا في الصين!". وفي أوائل عام ٢٠١٥، أعلنت الحكومة عن مشروع لإزالة قلويد الكوكايين من الكوكا، في مسعى لتوسيع نطاق الصادرات المشروعة [٦٦]. وفي عام ٢٠١٦، سافر إداريون من مصنع الكوكا إلى الصين لبحث الأسواق الممكنة في المستقبل للكوكا الخالية من الكوكايين. وأوضح ريكاردو هيغيدوس، مدير مصنع وندسور للشاي، الذي هو أكبر منتجي الشاي في دولة بوليفيا المتعددة القوميات، أنه "إذا تمكنا من التصدير بصفة مشروعة فسوف يتحسن دخل مزارعي الكوكا"، وأضاف قائلاً: "لن يقضي ذلك على الاتجار بالمخدرات ولكنه سيجعل حصول المتجرين على الكوكا أكثر صعوبة ويضمن أغلى" [٦٧].

وينص قانون الكوكا الجديد على إجراء البحوث بشأن خصائص الكوكا وتصنيع المنتجات المشتقة منها. وتقر الحكومة بأنه، استنادا إلى الدراسة التي أجريت في عام ٢٠١٢ ومولها الاتحاد الأوروبي، يلزم ١٤ ٧٠٥ هكتارات لتلبية الطلب المحلي لاستهلاك الكوكا. ونتيجة لذلك، تخطط الدولة لاستيعاب المساحة المتبقية البالغة ٧ ٠٠٠ هكتار المسموح بها بمقتضى الحد القانوني البالغ ٢٢ ٠٠٠ هكتار من خلال جهود التصنيع. وتعزز الإدارة العامة لتجارة وتصنيع أوراق الكوكا (DIGCOIN)، وهي المؤسسة المسؤولة عن مشاريع تصنيع الكوكا واستغلالها التجاري، توسيع الأنشطة من خلال اعتماد ودعم شركات التصنيع العامة والخاصة، والاستثمار في البحوث والتطوير، وتشجيع إبرام اتفاقات التصدير مع البلدان الأخرى [٦٨].

<sup>(٢٠)</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع زارعي الكوكا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢.

<sup>(٢١)</sup> مقابلة أجراها المؤلف، ١٢ أيار/مايو ٢٠١٦.

## أهداف التنمية المستدامة

أحدثت سياسات مراقبة المخدّرات أثرا سلبيا على التنمية البشرية، وفاقمت الفقر والتهمة والاعتماد، وهي العوامل التي تسبب إنتاج محاصيل المخدّرات باديء ذي بدء؛ [٢١]. ويسلم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة بهذا التناقض، ويؤكدان على أن سياسات المخدّرات ينبغي أن تعزز أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك القضاء على الفقر والجوع، وتحقيق النمو الاقتصادي المستدام [٦٩]؛ [٧٠]؛ [٧١]، الصفحات ٦٢-١٠٧]. وفي ضوء هذه الخلفية، توفر حالة دولة بوليفيا المتعددة القوميات عدة دروس مهمة.

وقد خطت مقاطعة تشاباري خطوات هامة صوب تحقيق الأهداف الرئيسية للتنمية المستدامة. ويرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي [٦٩، ٧٠] أن تجارب مثل تجربة دولة بوليفيا المتعددة القوميات تساهم في بلوغ الغايات المتوخاة في إطار تلك الأهداف، ويلاحظ البرنامج أن معالجة الأسباب الجذرية التي تؤدي إلى استمرار زراعة المحاصيل غير المشروعة هو أمر حاسم الأهمية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة ١ (القضاء على الفقر)، و٢ (القضاء على الجوع)، و٨ (العمل اللائق ونمو الاقتصاد) [٧٠]، الصفحات ١١-١٤].

وقد كانت نسبة الفقر المدقع في بلدية فيليا توناري في مقاطعة تشاباري ٧٤ في المائة في عام ٢٠٠١، ولكن انخفضت بحلول عام ٢٠١٠ إلى ٢، ٤٤ في المائة [٧٢]، الصفحة ١٦٤. وكانت نسبة المتأثرين بعدم تلبية الاحتياجات الأساسية<sup>(٢٢)</sup> ٢، ٨٧ في المائة من السكان في عام ٢٠٠١، ولكن انخفضت في عام ٢٠١٠ إلى ٤، ٦٥ في المائة [٧٢]، الصفحة ١٥١]. وسُجلت نتائج مماثلة في بلديات أخرى في مقاطعة تشاباري، وفي كل حالة فاق مستوى الإنجازات المتوسط الوطني [٧٣]، الصفحة ٣٩].

ويدعو هدف التنمية المستدامة ٣ إلى تعزيز الصحة الجيدة والرفاه. وقد ارتفعت النسبة المئوية للأشخاص الذين تتوفر لهم مياه الصنابير بنسبة ٤٠ في المائة بين عامي ٢٠٠١ و٢٠١٠. وأصبحت الحمامات أو المراحيض متوفرة الآن لما مجموعه ٩٠ في المائة [٧٢]، الصفحات ٩٨-١٠٠]، بما يساهم في تحقيق انخفاض كبير في حالات الإسهال الشديد لدى الأطفال حتى سن الخامسة من العمر [٧٢]، الصفحة ٧٧].

ويدعو هدف التنمية المستدامة ٤ إلى توفير التعليم الجيد. وقد تحسن معدل الملمين بالقراءة والكتابة في تشاباري بنسبة ٥، ١٣ في المائة وارتفع معدل الالتحاق بالمدارس بنسبة ١٤ في المائة في الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠، مقارنة بزيادة بلغت ٤ في المائة على الصعيد الوطني [٧٢]، الصفحات ٨٠-٨٧]. وأخيرا، فقد جلب برنامج المراقبة المجتمعية في دولة بوليفيا المتعددة القوميات السلام والعدالة وتعزيز المؤسسات إلى مناطق تشاباري التي كانت تعاني في الماضي من النزاعات، بما يتوافق مع هدف التنمية المستدامة ١٦ (السلام والعدالة والمؤسسات القوية)، وكما قال ليوناردو لوزا، أحد القياديين النقابيين: "نحن نراقب أنفسنا دون وفيات أو إصابات أو حالات اضطهاد أو تيتيم أو ترميل. ويتمتع كاثو الكوكا الآن بالاحترام بسلام" [٤٢].

<sup>(٢٢)</sup> يشير هذا القياس إلى مؤشرات السكن والتعليم والصحة.



وتبين تجربة دولة بوليفيا المتعددة القوميات أن أي برنامج إنمائي ناجح يجب أن يقوم على الثقة وتوسيع حقوق المواطنة. ويمكن أن يؤدي الاعتراف قانونيا بكمية محدودة من الكوكا، مع منح سندات الملكية، إلى إيجاد الإطار اللازم للتفاعل الإيجابي بين المواطنين والدولة، وإلى الدفاع عن حقوق المواطنين. ويتعين أن يعتمد صانعو السياسات معايير جديدة للنجاح، بحيث يقللون من التشديد على أرقام إبادة المحاصيل ويزيدون التركيز على القياسات المستندة إلى رفاه البشر وتمييزهم.

## الاستنتاج

تدل البيانات المتعلقة بزراعة الكوكا على حدوث انخفاض في محاصيل الكوكا في دولة بوليفيا المتعددة القوميات، من ٢١ ٠٠٠ هكتار في عام ٢٠١٠ إلى ٢٠ ٢٠٠ هكتار في عام ٢٠١٥. وقد حققت دولة بوليفيا المتعددة القوميات هذا الانخفاض الصافي البالغ ٢٥ في المائة مع إثبات احترام حقوق الإنسان وتعميم حقوق المواطنة على المزارعين وتمكين المجتمعات المحلية وتعزيز البدائل الاقتصادية [٢٢، ٧٤].

وتشير البحوث الميدانية والمقابلات وتحليل بيانات الإحصاءات والدراسات الاستقصائية إلى أن الوضع الاجتماعي والاقتصادي تحسن في منطقة تروبيكو دي كوتشابمبا. فقد ارتفعت أسر عديدة إلى مستوى يتجاوز حد الفقر، وحدثت زيادة في فرص العمل غير الزراعي، وتوسعت إمكانية الحصول على الخدمات،<sup>(٢٣)</sup> بما فيها خدمات التعليم والصحة والمياه. وتقول وكالة التنمية الألمانية إن مقاطعة تشاباري أصبحت "الآن مجال فرص إنمائية ... وظروف معيشية محسنة" [٧٢، الصفحة ٢٩].

وليست المكاسب الاجتماعية والاقتصادية المحققة في تشاباري ناتجة عن سياسات الكوكا وحدها. ومع ذلك فالانخفاض الهائل في مستويات عدم المساواة والفقر في المناطق التي نشارك في المراقبة المجتمعية للكوكا يفوق التحسينات التي شهدها البلد في مجمله بكثير.<sup>(٢٤)</sup>

وقد أقرت منظمات متعددة الأطراف بإنجازات دولة بوليفيا المتعددة القوميات. فيصف تقرير نشره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠١٦ المراقبة المجتمعية بأنها نهج ابتكاري يثبت أن احترام الزارعين والمنظمات المحلية، وضمان مشاركتهم المجدية في تصميم وتنفيذ جهود مراقبة الكوكا، يمكن أن يسهم في الحد من الفقر والجوع، وفي استدامة خفض محاصيل الكوكا [٧٠، الصفحة ١٢]. كما أصدرت منظمة الدول الأمريكية تقييمات إيجابية لنموذج مراقبة الكوكا في دولة بوليفيا المتعددة القوميات [٩، الصفحة ٦]؛ [٢٢، الصفحة ٥٨].

<sup>(٢٣)</sup> رسالة بريد إلكتروني، نيكولاس هانسمان، الاتحاد الأوروبي، ٢١ شباط/فبراير ٢٠١٤.

<sup>(٢٤)</sup> عزى انخفاض التفاوت والفقر في دولة بوليفيا المتعددة القوميات إلى النمو الاقتصادي المستمر، وانتعاش سوق السلع الأساسية بعد عام ٢٠٠٠، ومخططات التحويلات النقدية المشروطة، والحوالات المالية، ونمو دخل العمال في المستويات الدنيا [٧٥].

ويذكر تقييم أجراه الاتحاد الأوروبي أنه "بنبذ نهج الاضطهاد والمعاقبة، وتفضيل المراقبة الاجتماعية، في إطار العمل المشترك بين السلطات والمنظمات الشعبية، تحقق تقليص المساحة المخصصة لإنتاج أوراق الكوكا، وهذا إنجاز كبير، يفوق نجاحه الإنجازات التي تحققت من خلال النموذج السابق ("حرب المخدّرات") بكثير. وقد سلم بهذه الحقيقة وشهد عليها على الصعيد الدولي ... مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة" ([٤٠]، الصفحة ٦٠).

وعلاوة على ذلك، أكدت هنرييت غايغر، رئيسة وحدة أمريكا اللاتينية والكاريبّي في المديرية العامة للتنمية والتعاون التابعة للاتحاد الأوروبي أن: "التعاون الذي حصلنا عليه في إطار هذه البرامج هو تعاون مثالي حقيقة. فقد زرت بلدانا عديدة بصفتي رئيسة وحدة أمريكا اللاتينية والكاريبّي وقلما وجدت حكومة ملتزمة كهذه الحكومة ... أعتقد أن هناك استدامة طويلة الأجل" [٦٢، الصفحة ١١٤].

ومع أن استراتيجية المراقبة المجتمعية للكوكا مصممة لتناسب الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في دولة بوليفيا المتعددة القوميات فإن صيغا مكيمة منها يمكن أن تنجح في مناطق أخرى. وقد زار وفد من زارعي الكوكا في كولومبيا دولة بوليفيا المتعددة القوميات في شباط/فبراير ٢٠١٧ لتبادل الخبرات مع نظرائهم في المؤسسات الحكومية والمنظمات الاجتماعية والمجتمع المدني. وعلقت ديانا بويليو عضو وفد كولومبيا قائلة إن: "الإبادة القسرية للمحاصيل هي كل ما نعرفه. أما هنا فنرى بدائل لذلك، وربما لن يكون البديل الذي نختاره مطابقا تماما للبديل لذي اختارته بوليفيا، لأن لدينا ظروفنا الخاصة، ولكننا يمكن أن ننظر في ما نود أن نعود به إلى بلدنا."<sup>(٢٥)</sup>

وتشكل عناصر البرنامج الأساسية—بما فيها المراقبة الشعبية، وعدم وجود شروط لتلقي المساعدات، والتركيز على التنمية البشرية—لبنات بناء يمكن تنفيذها في سياقات أخرى. وحتى في المناطق لا توجه فيها المحاصيل إلا إلى الأسواق المشروعة، سيؤدي تقديم الدعم للمزارعين عوضا عن قمعهم إلى جعلهم في وضع أفضل لوقف اعتمادهم على محصول غير مشروع.

وتمثل المنظمات الاجتماعية القوية العمود الفقري لهذه الاستراتيجية. ولذلك يجب أن يكون تعزيز الجماعات المحلية، وخصوصا في الأماكن التي لا يوجد فيها تمثيل شعبي قوي، هو الخطوة الأولى، إلى جانب تعزيز قدرات وميزانيات الحكومة المحلية لكي تتمكن المجالس البلدية من تلبية الطلبات المحلية. ويوفر برنامج بريدك لتعزيز البلديات في مقاطعة تشاباري، الذي هو مبادرة من الاتحاد الأوروبي، دروسا بشأن الكيفية التي يمكن بها تحقيق ذلك.

<sup>(٢٥)</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع ديانا بويليو، عضو وفد مزارعي الكوكا القادم من كولومبيا. لا باز، ٢٤ شباط/فبراير ٢٠١٧.

وأخيراً فإن التتابع الزمني السليم ضروري لإحداث تخفيض مستدام في زراعة محاصيل الكوكا. ولذلك يلزم توفير المساعدة الإنمائية في بداية الفترة دون مطالبة المزارعين بخفض محاصيلهم أولاً. إلا أن دولة بوليفيا المتعددة القوميات تذهب خطوة أبعد من ذلك، بالسماح بزراعة محاصيل الكوكا التي تكفل دخل الكفاف، باعتبار ذلك دعماً صريحاً لتتبع المحاصيل مع مرور الزمن. ونتيجة لذلك، يمتلك المزارعون شبكة أمان مضمونة، ومن ثم فهم على استعداد لتجربة محاصيل جديدة لم يجربوها من قبل [٥٢].

وفي نهاية المطاف، لا يمكن أن يتم النجاح في تنويع سبل كسب المعيشة بالتزامن مع خفض الاعتماد على المحاصيل غير المشروعة إلا بإعطاء رفاه المزارعين أولوية على تحقيق أهداف مكافحة المخدرات. ويشمل ذلك وضع السياسات وتقييمها بناءً على علاقتها بأهداف التنمية المستدامة.

وبفضل احترام حقوق الإنسان، وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتعزيز وجود الدولة في المناطق الريفية النائية، يتبوأ نهج دولة بوليفيا المتعددة القوميات موقعه في طليعة النماذج البديلة لمكافحة المخدرات. وفي حين يلزم إجراء المزيد من البحوث الكمية بشأن آثار المراقبة المجتمعية في دولة بوليفيا المتعددة القوميات فإن التجربة حتى الآن أثبتت قيمة تكييف النماذج والاستراتيجيات الإنمائية وفقاً للدروس المستفادة والسياقات والديناميات المحلية.

## المراجع

- 1- *World Drug Report 2015* (United Nations publications, Sales No. E. 15.XI.6).
- 2- Carlos d. Mesa, "Coca: dudas, preguntas, ideas", *Los Tiempos* (Cochabamba), 10 April 2016.
- 3- *IndyMedia*, "Bolivia: Gobierno y cocaleros ceden y sellan acuerdo", 4 October 2004. Available at <http://argentina.indymedia.org/news/2004/10/226741.php>.
- 4- Kathryn Ledebur and Coletta Youngers, "Crisis or opportunity? Bolivian drug control policy and the US response" (Washington D.C., Washington Office on Latin America and Andean Information Network, 2006), pp. 1-12.
- 5- Angelica Melgarejo, "En el Chapare destacan el control social porque erradicó la violencia", *La Razón*, 3 November 2013.
- 6- Linda Farthing and Benjamin Kohl, "Supply-side harm reduction strategies: Bolivia's experiment with social control", *International Journal of Drug Policy*, vol. 23, No. 6 (2012), pp. 488-494.
- 7- Organization of American States, *Scenarios for the Drug Problem in the Americas 2013-2025* (Washington, D.C., 2013).

- Ernesto Calizaya, "Romero plantea 'nacionalizar' la lucha contra el narcotráfico", *La Razón* (La Paz), 31 January 2012. -٨
- Organization of American States, "The economics of drug trafficking", in *The Drug Problem in the Americas: Studies* (Washington D.C., 2013). -٩
- Sewall H. Menzel, *Fire in the Andes: U.S. Foreign Policy and Cocaine Politics in Bolivia and Peru* (Lanham, Maryland, University Press of America, 1996). -١٠
- Solimar Santos, "Unintended consequences of United States' foreign drug policy in Bolivia", *University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 33, No. 1 (2002), pp. 127-151. -١١
- Kathryn Ledebur, "Bolivia: clear consequences, in *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*, Coletta A. Youngers and Eileen Rosin, eds. (Boulder, Colorado, and London, Lynne Rienner Publishers, 2005), pp. 143-184. -١٢
- Paul Gootenberg, "Cocaine's Long March North, 1900-2010", *Latin American Politics and Society*, vol. 54, No. 1 (2012), pp. 159-180. -١٣
- Kevin Healy, "Political ascent of Bolivia's peasant coca leaf producers", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, No. 1 (1991), pp. 87-121. -١٤
- Thomas Grisaffi, "'All of us are Presidents': radical democracy and citizenship in the Chapare province, Bolivia", *Critique of Anthropology*, vol. 33, No. 1 (2013), pp. 47-65. -١٥
- UNODC, *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015* (La Paz, 2016). -١٦
- Alison Spedding, *Kausachun coca: economía campesina cocalera en los Yungas y el Chapare*, Serie investigación, No. 17 (La Paz, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, 2004). -١٧
- Thomas Grisaffi, "We are Originarios... we just aren't from here: coca leaf and identity politics in the Chapare, Bolivia", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, No. 4 (2010), p. 425-439. -١٨
- Andean Information Network, "Coca grower views on alternative development (Cochabamba, Bolivia, 2002). -١٩
- David Mansfield, "Development in a drugs environment: a strategic approach to 'alternative development'", discussion paper (Eschborn, Germany, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2006). -٢٠
- Julia Buxton, "Drugs and development: the great disconnect, Policy Report No. 2 (Swansea, United Kingdom, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, January 2015). -٢١

- United States Department of State, Office of the Inspector General, Report of Inspection: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Report No. ISP-I-05-14 (Washington D.C., July 2005). -٢٢
- United States Department of States, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: frequently asked questions [accessed on 25 September 2016]. Available at [www.state.gov/j/inl/faqs/](http://www.state.gov/j/inl/faqs/). -٢٣
- Connie Veillette and Carolina Navarrete-Frias, "Drug crop eradication and alternative development in the Andes", CRS Report for Congress No. RL33163 (Washington D.C., Congressional Research Service and Library of Congress, 2005). -٢٤
- Andean Information Network, "US development assistance to Bolivia should follow international norms", 31 May 2010. Available at <http://ain-bolivia.org/2010/05/u-s-development-assistance-to-bolivia-should-follow-international-norms/>. -٢٥
- United States General Accounting Office, *Drug Control: Efforts to Develop Alternatives to Cultivating Illicit Crops in Colombia Have Made Little Progress and Face Serious Obstacles*, GAO report GAO-02-291 (Washington D.C., February 2002). -٢٦
- USAID, "Bolivia program description and activity data sheets", 13 July 2005. Available at <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/fs/49024.htm>. -٢٧
- Linda Farthing, "Rethinking alternative development in Bolivia" (Washington D.C., Washington Office on Latin America, February 2004). -٢٨
- Noam Lupu, "Towards a new articulation of alternative development: lessons from coca supply reduction in Bolivia", *Development Policy Review*, vol. 22, No. 4 (2004), pp. 405-421. -٢٩
- Linda Farthing and Benjamin Kohl, "Conflicting agendas: the politics of development aid in drug-producing areas", *Development Policy Review*, vol. 23, No. 2 (2005), pp. 183-198. -٣٠
- Andean Information Network, "Bolivian coca growers cut ties with USAID", 27 June 2008. Available at <http://ain-bolivia.org/2008/06/bolivian-coca-growers-cut-ties-with-usaid/>. -٣١
- Linda C. Farthing and Kathryn Ledebur, *Habeas Coca: Bolivia's Community Coca Control* (New York, Open Society Foundations, 2015). -٣٢
- Allan I. Mendelowitz, "Restrictions on U.S. aid to Bolivia for crop development competing with U.S. agricultural exports and their relationship to U.S. anti-drug efforts", 27 June 1990. Available at [www.gao.gov/products/T-NSIAD-90-52](http://www.gao.gov/products/T-NSIAD-90-52). -٣٣

- Donald R. Jackson and others, Assessment of the USAID/Bolivia alternative development strategy (Arlington, Virginia, Development Associates, 2003). -٢٤
- Benjamin Kohl, "Democratizing decentralization in Bolivia: the law of popular participation", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 23, No. 2 (2003), pp. 153-164. -٢٥
- Benjamin Kohl and Linda Farthing, "New spaces, new contests: appropriating decentralization for political change in Bolivia", in *Planning and Decentralization: Contested Spaces for Public Action in the Global South*, Victoria A. Beard, Faranak MirafTAB and Christopher Silver, eds. (London, Routledge, 2008). -٢٦
- "The role of alternative development in drug control and development cooperation: international conference, 7-12 January 2002, Feldafing (Munich), Germany", Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, German Agency for Technical Cooperation and German Foundation for International Development, eds. (2002). -٢٧
- Nicolaus A. Hansman, "El programa de cooperacion entre la Union Europea y Bolivia en apoyo a la lucha contra el narcotráfico", in *Coca: Una Mirada Integral*, Ernesto Martínez and Clementina Acchini, eds., vol. 3, *Movimientos sociales y situacion legal* (La Paz, Ediciones Vínculos, 2012). -٢٨
- EuropeAid, "Fighting drugs: PRAEDAC—alternative development in Bolivia. Available at [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/bolivia\\_praedac\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/bolivia_praedac_en.pdf). -٢٩
- Carlos Calcopietro and others, Evaluation of EU Cooperation with Bolivia 2007-2013, vol. I, Final Report (Brussels, European Commission, 2014). -٤٠
- Plurinational State of Bolivia, "Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reduccion de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015" (La Paz, Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), 2011). -٤١
- Diego Mattos Vazualdo, "Coca y representación: la hoja de coca en la constitución de la nación boliviana en la época neoliberal", *Latin American Research Review*, vol. 49, No. 1 (2014), pp. 23-38. -٤٢
- Julia Romani Yanoff, "Today we respect the cat of coca in peace", interview with Leonardo Loza, Coca Union Leader of Bolivia's Chapare region, 14 January 2016. -٤٣
- Plurinational State of Bolivia, Ministry of Government, "Resultados del Estudio Integral de la Demanda Legal de la Hoja de Coca en Bolivia" (La Paz, CONALTID, 2013). -٤٤

- Plurinational State of Bolivia, Ministry of Rural Development and Lands, “Estrategia Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2011-2015” (June 2011). -٤٥
- Union Europea and Plurinational State of Bolivia, Vice-Ministry of Social Defence and Controlled Substances, “Compromiso cultivado: boletín informativo del Programa de Apoyo al Control Social de la Producción de Hoja de Coca” (La Paz, 2013). -٤٦
- Leonardo Z. Tapia and Miriam A. Balderrama, “Sistema de Monitoreo Seguimiento y Evaluación” (La Paz, Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, 2010). -٤٧
- Plurinational State of Bolivia, Ley general de la coca, No. 906 (2017). -٤٨
- “Unos 800 cocaleros perdieron cultivos por infringir los límites del “cato” de coca”, Opinion (Cochabamba), 25 July 2014. -٤٩
- UNODC and DEVIDA, *Peru: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015* (Lima, July 2016). -٥٠
- UNODC and Government of Colombia, *Colombia: Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2015* (Bogotá, July 2016). -٥١
- Thomas Grisaffi, “Social control in Bolivia: a humane alternative to the forced eradication of coca crops, in *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*, Beatriz C. Labate, Clancy Cavnar and Thiago Rodrigues, eds. (Springer, 2016). -٥٢
- Thomas Grisaffi and Kathryn Ledebur, “Citizenship or repression? coca, eradication and development in the Andes”, *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 5, No. 1 (2016). -٥٣
- Zoe Pearson, ““Coca got us here and now it’s our weakness:” *Fusarium oxysporum* and the political ecology of a drug war policy alternative in Bolivia”, *International Journal of Drug Policy*, vol. 33 (2016), p. 88-95. -٥٤
- Kathryn Ledebur and Coletta A. Youngers, Washington Office on Latin America, “Update on drug policy issues in Bolivia”, memo to interested colleagues, 9 November 2006. -٥٥
- Joanne Csete and others, “Public health and international drug policy”, *Lancet*, vol. 387, No. 10026 (2016), pp. 1427-1480. -٥٦
- “Morales pide a cocaleros diversificar cultivos” *Opinión* (Cochabamba), 4 July 2011. Available at [www.opinion.com.bo](http://www.opinion.com.bo). -٥٧
- Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), “Fonadal ficha técnica de proyectos prioritarios del trópico de Cochabamba” (2016). -٥٨

- Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo. Available at [www.fonadal.gob.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=44&Itemid=188](http://www.fonadal.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=188). -٥٩
- “Actividad piscícola ya es otro rubro productivo en Chapare” *Los Tiempos* (Cochabamba), 12 March 2017. -٦٠
- World Bank, GDP per capita (current United States dollars): World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files 2017. Available at <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>. -٦١
- Tim Torlot, *El Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia: Conceptos y Prácticas*, 2nd ed. (2016). -٦٢
- Samuel Oakford, “How Bolivia got smart and convinced poor farmers to grow less coca”, *Vice News*, 19 August 2015. Available at <https://news.vice.com>. -٦٣
- “Gobierno anuncia viviendas para madres solteras”, *Erbol Digital*, 26 December 2015. -٦٤
- “Ebo-Coca no funciona hace mas de cinco años”, *Correo del Sur* (Sucre), 31 March 2014. -٦٥
- “Plantean proyecto para ‘descocainizar’ la hoja de coca”, *Erbol Digital*, 5 February 2015. -٦٦
- Linda Farthing, “Bolivia sees coca as a way to perk up its economy—but all everyone else sees is cocaine”, *Guardian*, 15 March 2017. -٦٧
- Y. López, Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (DIGCOIN) Presentation, in Colombia coca grower delegation visit to the Plurinational State of Bolivia. Event organized by Andean Information Network (AIN)/Fonadal Headquarters, La Paz, 23 February 2017. -٦٨
- UNDP, *Addressing the Development Dimensions of Drug Policy* (New York, 2015). -٦٩
- UNDP, “Reflections on drug policy and its impact on human development: innovative approaches” (New York, 2016). -٧٠
- ٧١- تقرير المخدرات العالمي ٢٠١٦ (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فيينا، ٢٠١٦).
- CPDI, Informe Final: Consultoria por Producto para Encuesta Socio Economica Trópico de Cochabamba y Yungas de La Paz. 2010, Consultores para el Desarrollo Integral: La Paz. -٧٢
- Gerd Addicks, Katharina Hübner-Schmid and Hugo Cabieses, “Estudio de la intervencion de la Union Europea en la política sectorial de desarrollo integral y de coca en Bolivia (1998-2010)” (Bonn, German Agency for Technical Cooperation, 2010). -٧٣



Coletta A. Youngers, Kathryn Ledebur, "Building on progress: Bolivia consolidates achievements in reducing coca and looks to reform decades-old drug law" (Washington, D.C., Washington Office on Latin America, 2015). -٧٤

Mauricio Vargas and Santiago Garriga, *Explaining Inequality and Poverty Reduction in Bolivia*, IMF Working Paper No. 15/265 (Washington D.C., International Monetary Fund, 2015). -٧٥





# UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria  
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)