



# UNODC

Управление Организации Объединенных Наций  
по наркотикам и преступности

# БЮЛЛЕТЕНЬ ПО НАРКОТИЧЕСКИМ СРЕДСТВАМ

Том LXI, 2017 год

**Альтернативное развитие:  
применение на практике и анализ**



УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО НАРКОТИКАМ И ПРЕСТУПНОСТИ  
Вена

# БЮЛЛЕТЕНЬ ПО НАРКОТИЧЕСКИМ СРЕДСТВАМ

Том LXI, 2017 год

**Альтернативное развитие:  
применение на практике и анализ**



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
Вена, 2018 год

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
eISBN 978-92-1-363306-9  
ISSN 0251-7094

Управление Организации Объединенных Наций  
по наркотикам и преступности  
Венский международный центр  
P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria  
Телефон: +(43) (1) 26060-0  
Факс: +(43) (1) 26060-5866

Бюллетень по наркотическим средствам представлен по адресу:  
<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/index.html>

Управление по контролю над наркотиками и предупреждению преступности 1 октября 2002 года было преобразовано в Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности. Управление по наркотикам и преступности включает Программу Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками. Мнения, изложенные в опубликованных за подписями статьях, принадлежат их авторам и не обязательно отражают точку зрения Секретариата Организации Объединенных Наций.

Употребляемые обозначения и форма подачи материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их органов власти, или относительно делимитации каких-либо границ.

Публикация: Секция английского языка, издательского и библиотечного обслуживания, Отделение Организации Объединенных Наций в Вене.

## ПРЕДИСЛОВИЕ

*Бюллетень по наркотическим средствам* является журналом Организации Объединенных Наций, который издается на постоянной основе с 1949 года. Он выпускается на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций — английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском.

*Бюллетень* предназначен для информирования международного сообщества о деятельности по контролю над наркотиками, осуществляемой на местном, национальном, региональном и международном уровнях.

Настоящий выпуск *Бюллетеня* (Том LXI, 2017 год), приглашенным редактором которого является Джоррит Камминга, старший научный сотрудник Института международных отношений Клингендала, Нидерланды, и советник по вопросам стратегической политики для Афганистана, Оксфам Новиб, посвящен вопросам альтернативного развития. В нем содержится подборка из пяти статей, представляющих важную информацию и практические знания о нынешнем состоянии и будущих направлениях этой стратегии по контролю над наркотиками, движущей силой которой является развитие.

## **РЕДАКЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ В ОТНОШЕНИИ ПУБЛИКАЦИИ**

Редактор предлагает частным лицам и организациям направлять для публикации в *Бюллетене по наркотическим средствам* статьи, посвященные политике, подходам, мерам и новым разработкам (теоретическим и/или практическим) и относящиеся к различным аспектам деятельности по международному контролю над наркотиками. Особый интерес представляют результаты исследований и изысканий, а также сведения, почерпнутые из практического опыта, которые могут оказаться полезными для лиц, ответственных за разработку политики, специалистов-практиков и экспертов, а также для общественности.

Все присылаемые для публикации в *Бюллетене* рукописи должны представлять собой оригинальный научный труд, который ранее нигде не публиковался и который одновременно не направляется для публикации в другом издании. Работа должна быть подготовлена на достаточно высоком профессиональном уровне, с тем чтобы она могла удовлетворять требованиям к техническим публикациям Организации Объединенных Наций. Авторам работ предлагается проявлять осмотрительность в изложении материалов, дабы исключить любые критические суждения о положении в той или иной стране или в регионе.

Рукопись желательно представлять в формате Word(.doc). Каждую рукопись следует представлять в виде бумажного оригинала и электронной версии на любом из шести официальных языков Организации Объединенных Наций — английском, арабском, испанском, китайском, русском или французском. Графики и таблицы следует представлять в формате Excel. В рукопись должны быть включены резюме объемом приблизительно 200 слов, полный перечень справочной литературы, пронумерованной в порядке ее упоминания в тексте и список ключевых слов. Объем рукописи не должен превышать 6000 слов. Таблицы должны быть понятными без дополнительных объяснений и не дублировать, а дополнять содержащуюся в тексте информацию.

Рукописи, а также краткие биографические сведения об их авторах следует направлять редактору *Бюллетеня по наркотическим средствам* обычной почтой (Research and Trend Analysis Branch, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria), или по электронной почте (research@unodc.org). В сопроводительном письме следует указать имя одного автора-корреспондента, его/ее полный адрес, номер телефона и адрес электронной почты. Неопубликованные рукописи будут возвращены их авторам, однако Организация Объединенных Наций не несет ответственности за их утрату.

Мнения, изложенные в опубликованных в *Бюллетене* статьях за подписями, принадлежат их авторам и не обязательно отражают взгляды Секретариата Организации

Объединенных Наций. Употребляемые обозначения и форма подачи материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их органов власти, или относительно делимитации каких-либо границ.

Опубликованный в *Бюллетене* материал является собственностью Организации Объединенных Наций и охраняется авторским правом в соответствии с положениями Протокола 2, содержащегося в приложении к Всемирной конвенции об авторском праве и касающегося применения Конвенции к печатным трудам некоторых международных организаций.

### *Перепечатка, приобретение и подписка*

Все номера *Бюллетеня* (с тома I, № 1 (1949 год) по настоящий номер) доступны на странице Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/index.html>).

В качестве изданий Организации Объединенных Наций в наличии также имеются следующие специальные номера *Бюллетеня*:

1993 год

Вопросы политики, касающиеся злоупотребления наркотиками и вируса иммунодефицита человека (ВИЧ) (том XLV, № 1)

Наркологическая экспертиза по месту работы (том XLV, № 2)

1994 год

Семья и злоупотребление одурманивающими средствами (том XLVI, № 1); Общий номер, посвященный злоупотреблению наркотиками (том XLVI, № 2)

1995 год

Специальный номер, посвященный гендерным вопросам злоупотребления наркотиками (том XLVII, № 1 и 2)

1996 год

Специальный номер по вопросам экспресс-оценки положения в области злоупотребления наркотиками (том XLVIII, № 1 и 2)

1997 и 1998 годы

Двойной номер, посвященный каннабису: последние тенденции (том XLIX, № 1 и 2, и том L, № 1 и 2)

1999 год

Сборник отдельных статей (том LI, № 1 и 2)

2000 год

Экономические и социальные издержки злоупотребления психоактивными веществами (том LII, № 1 и 2)

2001 год

Динамичная политика в области наркотиков: понимание и контролирование эпидемии наркотиков (том LIII, № 1 и 2)

2002 год

Теоретические вопросы эпидемиологии злоупотребления наркотиками (том LIV, № 1 и 2)

2003 год

Практические вопросы эпидемиологии наркомании (том LV, № 1 и 2)

2004 год

Незаконные рынки наркотиков (том LVI, № 1 и 2)

2005 год

Наука и контроль над наркотиками: роль научно-лабораторной экспертизы (том LVII, № 1 и 2)

2006 год

Обзор ситуации на мировом рынке каннабиса (том LVIII, № 1 и 2)

2007 год

Столетие международного контроля над наркотиками (том LIX, № 1 и 2)

2008 год

Вопросы измерения при анализе политики в области наркотиков (том LX, № 1 и 2)

Просьбы о перепечатке авторского материала следует направлять по адресу: Secretary of the Publications Board, United Nations, New York, New York 10017, United States of America. Корреспонденцию, касающуюся приобретения номеров и подписки на *Бюллетень* следует направлять по адресу:



Для Азии, Северной Америки, Океании и Южной Америки:

The Chief

Sales and Marketing Office in New York  
United Nations Publications  
United Nations Headquarters  
New York, NY 10017  
United States of America

Для Африки, Европы и Ближнего Востока:

The Chief

Sales and Marketing Office in Geneva  
United Nations Publications  
United Nations Office at Geneva  
Palais des Nations  
CH-1211 Geneva 10  
Switzerland



## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	<i>iii</i>
Редакционная статья: перспективы альтернативного развития <i>А. Ме и Дж. Камминга</i> .....	<i>1</i>
Один сценарий — разные подходы: политические последствия концептуальных споров вокруг альтернативного развития <i>Д. Алими</i> .....	<i>15</i>
Совместная ответственность в рамках альтернативного развития: этическая проблема <i>К. Зорро-Санчес и Дж. Камминга</i> .....	<i>51</i>
Взаимосвязь между наркотиками и порядком землепользования: как незаконное возделывание наркотикосодержащих культур соотносится с правом доступа к земле <i>К. Гриммельман, Х. Эспиноса, Я. Арнольд и Н. Арнинг</i> .....	<i>77</i>
Формирование устойчивого отказа от выращивания опийного мака путем укрепления проектных решений в области альтернативного развития: пример Афганистана <i>Дж. Гарсия-И</i> .....	<i>109</i>
Комплексное развитие с кокой в Многонациональном Государстве Боливия: от ликвидации посевов к сокращению масштабов нищеты <i>Т. Грисаффи, Л. Фартинг, К. Ледебур</i> .....	<i>137</i>



## Редакционная статья: перспективы альтернативного развития

---

**Ангела Ме**

*Начальник Сектора исследований и анализа тенденций, Управление  
Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности*

**Джоррит Камминга**

*Старший научный сотрудник, Институт международных отношений  
Клингендала, Нидерланды, и советник по вопросам стратегической  
политики для Афганистана, Оксфам Новиб*

---

### Введение

Мы с удовольствием представляем этот специальный выпуск *Бюллетеня по наркотическим средствам*, посвященный теме альтернативного развития. Помимо данного введения в нем содержатся пять научных статей, представляющих важные идеи и практические сведения относительно нынешнего состояния и будущих направлений этой ориентированной на развитие стратегии. Настоящие статьи были отобраны в результате объявленного в декабре 2015 года открытого конкурса. В некоторых из них на основе извлеченных уроков и образцов передовой практики в рамках осуществляемых в различных странах и в разных условиях проектов и программ предлагаются перспективные направления дальнейшей работы. В других статьях представлен более общий аналитический подход и рассматриваются некоторые принципы и концептуальные основы альтернативного развития.

Данный специальный выпуск является частью более широкого процесса, предпринятого Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) в целях разработки тематической области исследования проблем альтернативного развития. В свою публикацию *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год* УНП ООН включило тематическую главу об альтернативном развитии<sup>1</sup>, цель которой заключалась в рассмотрении фактических данных, накопленных в ходе реализации проектов и программ в странах, где в больших объемах возделываются запрещенные наркотикосодержащие культуры, и в изучении применения метода альтернативного развития в различных условиях. Как свидетельствует *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год*, альтер-

---

<sup>1</sup> *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.15.XI.6), глава II.

нативное развитие постоянно претерпевает изменения и в настоящее время представляет собой нечто большее по сравнению с описанием его в качестве проектов, основанных на «одномерных методах анализа текущего положения дел» и «единого для всех базового подхода», которое содержится во входящей в этот выпуск статье Алими.

*Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год* включает документальные свидетельства того, как со временем эволюционировали мероприятия в области альтернативного развития, приобретя многосторонний подход, выходящий за рамки единственной цели — сокращение незаконного культивирования наркотикосодержащих растений, и признание того, что надлежащее финансирование и политическая поддержка обеспечивают долгосрочное социально-экономическое и экологическое развитие, необходимое для устойчивого сокращения доходов, связанных с запрещенными культурами. Успех альтернативного развития во все большей степени становится результатом апробирования правительствами и другими осуществляющими его участниками новых и нередко более сложных подходов.

Данный специальный выпуск *Бюллетеня по наркотическим средствам* является попыткой расширить рамки соответствующей тематической главы *Всемирного доклада о наркотиках за 2015 год*, более подробно остановившись на разворачивающейся дискуссии вокруг альтернативного развития и о новых путях его осуществления на практике.

### *Последовательные действия по обмену передовым опытом и извлеченными уроками*

Особенно в последние годы как на национальном, так и на международном уровне в ходе семинаров и совещаний групп экспертов предпринимались последовательные действия, направленные на оценку программ и обмен информацией о передовой практике и извлеченных уроках<sup>2</sup>. В 2002 году Международная конференция о роли альтернативного развития в борьбе с наркотиками и сотрудничестве в целях развития, состоявшаяся в Фельдафинге, Германия, придала существенный импульс этому процессу. В последнее время международные конференции по вопросам альтернативного развития, проведенные в 2012 и 2015 годах, обеспечили практическую техническую платформу для обсуждения различных сценариев и решения некоторых концептуальных проблем, которые рассматриваются в данном выпуске. А совсем недавно в ходе обсуждений на состоявшейся в 2016 году специальной сессии Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков были выработаны оперативные рекомендации по вопросам альтернативного развития<sup>3</sup>. В таблице, ниже, перечисляются основные мероприятия в области альтернативного развития за период с 2002 года.

<sup>2</sup>См. UNODC “Alternative Development Index” *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год*. Доступно по адресу: [www.unodc.org/wdr2015](http://www.unodc.org/wdr2015).

<sup>3</sup>Итоговый документ тридцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, озаглавленный «Наша общая приверженность эффективному решению мировой проблемы наркотиков и борьбе с ней» (резолюция S-30/1 Генеральной Ассамблеи, приложение).

<b>Основные мероприятия в области альтернативного развития за период с 2002 года</b>		
<i>Мероприятие</i>	<i>Место проведения</i>	<i>Время</i>
Международная конференция о роли альтернативного развития в борьбе с наркотиками и сотрудничестве в целях развития	Фельдафинг, Германия	7–12 января 2002 года
Международный семинар по вопросам развития в условиях распространения наркотиков: за рамками альтернативного развития?	Берлин	29 мая — 1 июня 2006 года
Совещание межправительственной рабочей группы экспертов открытого состава по налаживанию международного сотрудничества в деле искоренения незаконных наркотикосодержащих культур и содействия альтернативному развитию	Вена	2–4 июля 2008 года
Региональный семинар «Глобальное партнерство в области альтернативного развития: Дальнейшее сокращение производства опия в Юго-Восточной Азии — обмен опытом в области альтернативного развития и за его рамками».	Чиангмай, Таиланд	15–17 декабря 2008 года
Международный семинар-практикум по устойчивому альтернативному развитию	Чианграй и Чиангмай, Таиланд	6–12 ноября 2011 года
Международная конференция высокого уровня по вопросам альтернативного развития	Лима	14–16 ноября 2012 года
Четвертый неофициальный диалог по вопросам наркополитики в Юго-Восточной Азии Федерального министерства Германии по вопросам экономического сотрудничества и развития (BMZ) и Транснационального института (ТНИ) о будущем альтернативного развития в Юго-Восточной Азии	Бангкок	18–19 декабря 2012 года
Совещание совместной группы экспертов УНП ООН/BMZ по проблеме взаимодействия с новыми заинтересованными сторонами в области альтернативного развития	Берлин	11–12 ноября 2013 года
Второе совещание экспертов в рамках председательства Российской Федерации в Группе восьми по вопросам альтернативного развития в районах производства наркотиков	Москва	25 марта 2014 года
Совместная конференция BMZ и Фонда «Открытое общество» (ФОО) по вопросам взаимосвязи между использованием земельных ресурсов и производством наркотиков	Нью-Йорк	19–21 октября 2014 года
Консультативное совещание группы экспертов по содержащейся во Всемирном докладе о наркотиках главе об альтернативном развитии	Берлин	18 ноября 2014 года
Совместное совещание группы экспертов УНП ООН, BMZ и Германского агентства по международному сотрудничеству (ГАМС) по вопросам альтернативного развития в рамках подготовки к специальной сессии Генеральной Ассамблеи в 2016 году и обсуждение по повестке дня на период после завершения достижения Целей развития тысячелетия	Берлин	19–20 ноября 2014 года

Вторая Международная конференция высокого уровня по вопросам альтернативного развития	Бангкок	19–24 ноября 2015 года
Совместное совещание группы экспертов ВМЗ, УНП ООН, ГАМС и Фонда «Мае Фах Луанг» о серьезном подходе к проблеме развития: рассмотрение вопросов альтернативного развития в ходе специальной сессии Генеральной Ассамблеи в 2016 году	Бангкок	25–27 ноября 2015 года
Совещание экспертов Римско-Лионской группы Группы семи по вопросам альтернативного развития в рамках взаимосвязи между безопасностью и развитием	Берлин	25 июня 2015 года
Дискуссионный форум высокого уровня по вопросам альтернативного развития и Целей в области устойчивого развития	Нью-Йорк	20 апреля 2016 года
Альтернативное развитие: новые подходы и ключевые элементы после специальной сессии Генеральной Ассамблеи	Нью-Йорк	20 апреля 2016 года
Круглый стол по вопросам альтернативного развития; региональное, межрегиональное и международное сотрудничество в осуществлении сбалансированной политики контроля над наркотиками, ориентированной на развитие; решение социально-экономических вопросов	Нью-Йорк	21 апреля 2016 года
Совещание группы экспертов Межамериканской комиссии по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами, посвященное вопросам комплексного и устойчивого альтернативного развития	Лима	18–19 мая 2016 года
Дискуссионный форум высокого уровня на шестидесятой сессии Комиссии по наркотическим средствам, посвященный вопросам безопасности человека и верховенства права: вклад альтернативного развития в реализацию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года	Вена	14 марта 2017 года

Одним из важнейших результатов этих действий стали Руководящие принципы Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития, принятые Комиссией по наркотическим средствам в марте 2013 года и Генеральной Ассамблеей в декабре 2013 года<sup>4</sup>. Руководящие принципы представляют собой шаг вперед, поскольку они основаны на концепции широкого участия и опираются на многолетний опыт и знания. Они также представляют более сбалансированное концептуальное осмысление альтернативного развития путем обобщения идей и достижения концептуального консенсуса на основе экспертных обсуждений и оценок. Как отмечает в этом выпуске Алими, факт принятия Руководящих принципов Генеральной Ассамблеей имеет важное значение, поскольку это повышает их политическую легитимность.

Раздел по альтернативному развитию в итоговом документе специальной сессии Генеральной Ассамблеи содействовал дальнейшему внедрению много-

<sup>4</sup>Руководящие принципы Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития (резолюция 68/196 Генеральной Ассамблеи, приложение).



аспектного подхода в области альтернативного развития, поскольку в нем признается важное значение реализации «стратегий, нацеленных на ликвидацию нищеты и укрепление верховенства права, подотчетных и эффективных институтов широкого представительства, публичных служб и институциональных структур» в борьбе с незаконным культивированием наркотикосодержащих растений и производством незаконных наркотиков<sup>5</sup>. Ассамблея также укрепила основанный на фактических данных подход к альтернативному развитию, признавая значимость исследований для «обеспечения более четкого понимания факторов, способствующих возделыванию запрещенных культур», и оказания поддержки программам на основе оценок воздействия<sup>6</sup>.

Эти программные документы устанавливают стандарты и направляют широкую национальную политику в области альтернативного развития. Так, программа исследований, связанных с подготовкой *Всемирного доклада о наркотиках за 2015 год*, может способствовать определению оперативных стратегий путем выявления успешных подходов, таких как, например, повышение продовольственной безопасности, укрепление кооперативов, развитие устойчивых производственно-сбытовых цепочек, поощрение агропромышленности, сбыт альтернативной продукции или расширение доступа к земле.

### **Ограниченные масштабы и охват альтернативного развития**

Несмотря на фактические данные, свидетельствующие об успехах в области альтернативного развития<sup>7</sup>, в совокупности действия в области альтернативного развития во всем мире по-прежнему составляют лишь крайне незначительную долю от общего объема помощи в целях развития. В период с 2002 по 2013 год на деятельность, связанную с альтернативным развитием, выплаты стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) составили 245 млн долл. США в год, или 0,2 процента глобальной помощи на цели развития. К 2013 году объем помощи в области альтернативного развития вновь снизился до 0,1 процента общего объема помощи в целях развития<sup>8</sup>. За время, прошедшее после принятия в 2009 году Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков, обязательства стран ОЭСР снизились на 71 процент<sup>9</sup>. По-видимому, это свидетельствует о том, что политический стимул к расширению технического обмена передовой практикой и извлеченными уроками не подкрепляется финансовым стимулом.

Несмотря на то что *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год* наглядно показал глобальную понижающую тенденцию в области международной поддержки, это обобщенное представление приобретает реальные черты, когда проекты альтернативного развития осуществляются в конкретных условиях стран и

---

<sup>5</sup>Резолюция S-30/1 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 7 (а).

<sup>6</sup>Там же, пункт 7 (g).

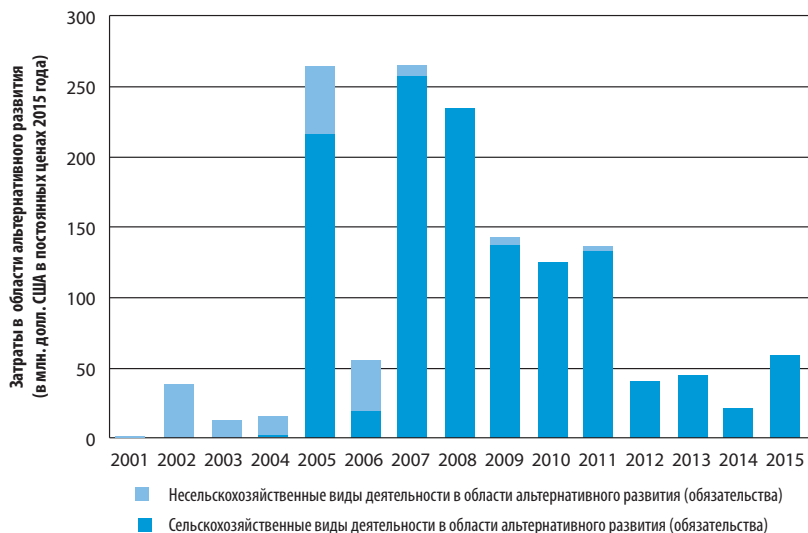
<sup>7</sup>См. *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год*, глава II.

<sup>8</sup>*Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год*, с. 176.

<sup>9</sup>Там же, с. 233.

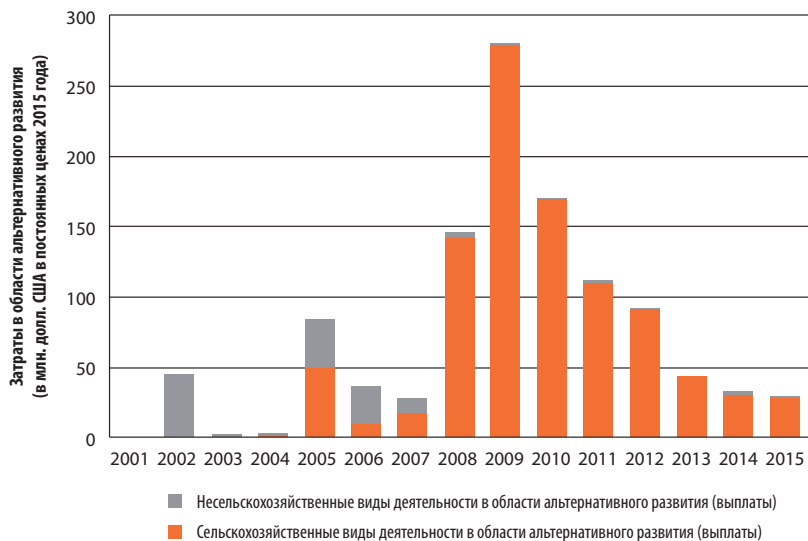
регионов. Таким образом, целесообразно более тщательно рассмотреть пример одной страны. Два рисунка, ниже, отражают положение в Афганистане, демонстрируя как глобальные обязательства, так и глобальные выплаты в области альтернативного развития в период с 2001 по 2015 год.

**Рисунок I. Глобальные обязательства в области альтернативного развития в Афганистане, принятые странами-донорами — членами Организации экономического сотрудничества и развития, 2001–2015 годы**



Примечание. Данные от 3 мая 2017 года.

**Рисунок II. Глобальные выплаты в области альтернативного развития в Афганистане, совершенные странами-донорами — членами Организации экономического сотрудничества и развития, 2001–2015 годы**



Примечание. Данные от 3 мая 2017 года.

Помимо понижительной тенденции после 2007 года (обязательства) и 2009 года (выплаты) эти рисунки отражают два события, также представляющие интерес. Во-первых, только с 2005 года международное сообщество начало предоставлять существенные финансовые средства на цели альтернативного развития в Афганистане, т.е. четыре года спустя после Боннской конференции, которая послужила отправной точкой в деятельности по постконфликтному восстановлению. Во-вторых, похоже, имело место существенное отставание первого значительного увеличения предоставляемого финансирования (2008 год) от первых серьезных обязательств (2005 год). Эта задержка представляется еще более существенной, если учесть, что правительство Афганистана приступило к осуществлению своей первой национальной стратегии по борьбе с наркотиками в мае 2003 года.

Общая тенденция сокращения помощи на цели альтернативного развития в последние годы продолжается параллельно с более широкой практикой «ухода» международного сообщества из Афганистана, отмеченного, в частности, процессом передачи ответственности за обеспечение безопасности (2011–2014 годы) и завершением миссии Международных сил содействия безопасности в 2014 году. Однако вряд ли можно отождествлять этот «уход» с усталостью доноров. На Брюссельской конференции по Афганистану в октябре 2016 года международные доноры обязались выделить 15,2 млрд долл. США в период до 2020 года для оказания помощи Афганистану<sup>10</sup>. Тем не менее не ясно, какая часть из этих средств будет израсходована на программы альтернативного развития. Некоторые текущие проекты будут продолжаться следующие несколько лет, в том числе компоненты альтернативного развития программы создания продовольственной зоны в Кандагаре — рассчитанного на пять лет проекта Агентства Соединенных Штатов Америки по международному развитию (ЮСАИД) в размере 45,4 млн долл. США, который будет осуществляться до конца августа 2018 года, и финансируемая ЮСАИД Региональная программа развития сельского хозяйства, состоящая из региональных пятилетних проектов с общим бюджетом более 300 млн долл. США, — ориентированные на повышение продовольственной и экономической безопасности фермеров путем укрепления производственно-сбытовых цепочек<sup>11</sup>.

Несмотря на то что быстрое сокращение финансовых обязательств в области альтернативного развития не предвещает улучшений в плане будущих выплат, Афганистан, получивший в течение довольно короткого срока беспрецедентно высокий уровень международной поддержки, добился относительно неплохих результатов по сравнению с другими странами. Но даже в Афганистане поддержка альтернативного развития была незначительной по сравнению с другими видами помощи в рамках борьбы с наркотиками. Средний размер средств, выделенных международными донорами на цели альтернативного развития сельского хозяйства в Афганистане, составлял 64 млн долл. США ежегодно в период 1998–2008 годов и 85 млн долл. США ежегодно в период 2009–2013 годов<sup>12</sup>. Хотя эти суммы, возможно, не вклю-

<sup>10</sup>*BBC News*, “Afghanistan aid: donors promise \$15.2bn in Brussels”, 5 October 2016. Доступно по адресу: <http://www.bbc.com/news/world-asia-37560704>.

<sup>11</sup>United States, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Quarterly Report to the United States Congress* (30 October 2016), pp. 139-141.

<sup>12</sup>*Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год*, с. 181.

чают значительный объем незарегистрированных расходов на цели альтернативного развития или финансовые средства, поступающие из стран, не являющихся членами ОЭСР, они все же намного меньше общего объема ежегодных расходов на программы по борьбе с наркотиками, который в период с 2002 по 2016 год только для Соединенных Штатов ежегодно составлял около 566 млн долл. США<sup>13</sup>.

### За реалистичные прогнозы

Циклы проектов в области альтернативного развития нередко непродолжительны по срокам, в то время как проблемы, лежащие в основе связанной с незаконными наркотиками экономики, требуют долгосрочных решений. Каких масштабов и объемов могут достигать отдельные проекты в области альтернативного развития, будет зависеть от масштабов и объема инвестиций. Большинство собранных для *Всемирного доклада о наркотиках за 2015 год* фактических данных свидетельствуют о преимуществах местных мероприятий, ориентированных на сельские общины, но они также показывают, как крупномасштабные национальные инвестиции на цели развития в конечном счете решают вопросы незаконного культивирования наркотикосодержащих растений более структурированным образом (например, в Таиланде). В поисках путей повышения эффективности и результативности мероприятий в области альтернативного развития важно рассматривать альтернативное развитие как часть более широкого комплекса инициатив в отношении развития и надлежащего управления, способных со временем снизить зависимость от выращивания запрещенных культур.

Что касается оценки прогресса, то, как следует из документов по вопросам политики и опыта осуществления проектов на местах, эффективность альтернативного развития более не оценивается только в плане показателей в области контроля над наркотиками<sup>14</sup>. Однако включение других важных показателей, связанных, например, с развитием человеческого потенциала или безопасностью людей, создает новые проблемы для альтернативного развития не только в отношении разработки и осуществления проектов, но и в области контроля и оценки. Поскольку альтернативное развитие является лишь одной из национальных стратегий, применяемых в рамках более широкой политики, которая содержит различные элементы — от ликвидации посевов, урегулирования конфликтов и укрепления правопорядка до обеспечения социально-экономического развития в целом, — иногда весьма трудно выделить конкретный вклад альтернативного развития или его непосредственное воздействие, например, на качество жизни сельских общин в определенном районе.

### Взаимосвязь между наркотиками и политикой в области развития

В исследованиях, проведенных для *Всемирного доклада о наркотиках за 2016 год*, изучался вопрос взаимосвязи проблемы наркотиков, политики контроля над нарко-

<sup>13</sup>По состоянию на 31 декабря 2016 года общий объем расходов Соединенных Штатов на борьбу с наркотиками в Афганистане за период с 2002 года составил 8,5 млрд долл. США, т.е. примерно 566 млн долл. США в год. Общая цифра взята из *Ежеквартального доклада* специального Генерального инспектора по восстановлению Афганистана Конгрессу Соединенных Штатов (30 января 2017 года), с. 186 англ. текста.

<sup>14</sup>*Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год*, глава II, раздел G, с. 220–227.

тиками и устойчивого развития<sup>15</sup>. В результате был сделан вывод, что необходимо действовать по двум направлениям: специализированные мероприятия по контролю над наркотиками в сочетании с инвестициями на общие цели развития. Такой подход, как альтернативное развитие, в полной мере охватывает эту двоякую направленность. Включение альтернативного развития в более широкие рамки развития, в том числе в сельских районах, сулит явные выгоды, однако чем больше альтернативное развитие встраивается в более широкие подходы и стратегии, тем вероятнее, что могут утратить свою специфику действия в области развития, необходимые в районах, где существует (или имеется риск существования) выращивание запрещенных культур. Во *Всемирном докладе о наркотиках за 2016 год* содержатся примеры стратегий в отношении наркотиков и в области развития, оказавших друг на друга непредусмотренное контрпродуктивное воздействие, поскольку они разрабатывались и осуществлялись изолированно.

Альтернативное развитие может дополнить стратегии в области развития комплексом специальных тематических и оперативных мероприятий в области развития совместно с решением ряда проблем, касающихся не только зависимости от возделывания запрещенных культур, но и связанных с незаконной экономической деятельностью, для которой характерны насилие, отсутствие безопасности, наличие преступных организаций или незаконных вооруженных групп. Общим для этих проблем является то, что в целях достижения устойчивости любого мероприятия, ориентированного на развитие, требуется выстроить доверительные отношения с местными общинами.

В своей статье для данного *Бюллетеня* Алими рассматривает концепцию альтернативного развития как надежный отправной пункт при осуществлении политики, направленной на внедрение вариантов устойчивого развития в районах, которые страдают от незаконного выращивания наркотикосодержащих культур. В частности, в этой статье подчеркивается разрыв между теми, кого она называет субъектами наркополитики, и субъектами политики в области развития. Автор отмечает, что, хотя концепция альтернативного развития, по сути, требует тесного сотрудничества, по различным причинам разрыв между этими двумя сообществами так и не был устранен. В результате, как представляется, не было никаких конструктивных дискуссий по вопросу о том, каким образом альтернативное развитие может наиболее эффективно использоваться в качестве дополнительного инструмента в рамках более широких действий в области развития. Ситуация, возможно, меняется, тем не менее, как отмечает Алими, и недавние события, в частности дискуссии в преддверии специальной сессии Генеральной Ассамблеи в 2016 году, и принятие Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года могут способствовать более тесному увязыванию наркополитики и политики в области развития в рамках общего политического курса.

Нередко подвергаемая критике, а иногда даже объявляемая неправомерной концепция альтернативного развития, по мнению Алими, находится на перепутье. Действия последнего времени могут иметь важнейшие результаты, которые будут

---

<sup>15</sup> *Всемирный доклад о наркотиках за 2016 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.16.XI.6).

означать укрепление фактической базы данных и четкое определение целей и недостатков альтернативного развития как компонента более широкого подхода к развитию. Такие направления будущей деятельности в области альтернативного развития тем не менее требуют глобального, с участием многих заинтересованных сторон, анализа путей продвижения подхода к борьбе с наркотиками в контексте развития. Это предполагает общее понимание коренных причин, движущих факторов и возможных решений в отношении незаконного возделывания наркотикосодержащих культур со стороны всех субъектов, занимающихся вопросами устойчивого развития, в условиях, когда незаконное возделывание, производство или торговля наркотиками играют определенную роль. Вместе эти субъекты должны действовать в направлении достижения одной общей цели, которая состоит в том, чтобы способствовать созданию благоприятных условий, в которых социально-экономическое развитие может содействовать устойчивому сокращению в долгосрочной перспективе зависимости от запрещенных наркотикосодержащих культур. По мнению Алими, по-видимому, возобновляются стремления создать общую нормативную базу, которая позволила бы обеспечить более эффективную интеграцию альтернативного развития в подход к решению мировой проблемы наркотиков на основе устойчивого развития.

### **Практическое осуществление принципа совместной ответственности**

Основой широких моделей сотрудничества, необходимых для того, чтобы альтернативное развитие эффективно содействовало созданию таких благоприятных условий, является принцип совместной ответственности, призванный помочь устранению некоторых из факторов, обуславливающих незаконную экономическую деятельность, включая отсутствие производственной инфраструктуры, базовых социальных услуг, сельскохозяйственных знаний и рынков.

В настоящем *Бюллетене* Камминга и Зорро-Санчес анализируют принцип совместной ответственности с двух точек зрения: во-первых, в качестве этического подхода к решению проблем, связанных с мировой проблемой наркотиков; и, во-вторых, как приверженность в более практическом плане, которую должны проявлять самые разные субъекты в рамках своей социальной ответственности. Если первый подход объясняет, почему столь важна совместная ответственность, то второй позволяет лучше понять, что она означает на практике. В данной статье анализируется вопрос о значении принципа совместной ответственности с точки зрения реализации практических форм сотрудничества, которые могли бы помочь в создании вышеупомянутых благоприятных условий для снижения зависимости от запрещенных наркотикосодержащих культур.

Камминга и Зорро-Санчес особо подчеркивают необходимость принятия конкретных обязательств со стороны большого числа партнерств между различными заинтересованными сторонами и на различных уровнях. Именно в таких партнерствах, например между производственными организациями и частным сектором, такая общая ответственность закрепляется в практических и предметных договоренностях, увязывающих, например, местные ассоциации фермеров с международными компаниями и рынками. Если такого практического воплощения принципа совместной ответственности не произойдет, то не будет сокращен разрыв между международным уровнем, где на таких форумах, как Комиссия по наркотическим

средствам и Генеральная Ассамблея, данный принцип постоянно подчеркивается в качестве основы любого международного сотрудничества, и национальным уровнем, где осуществляются мероприятия в области альтернативного развития.

Однако на данный момент включение совместной ответственности в практические мероприятия остается весьма ограниченным. Одним из наглядных примеров является обеспечение доступа на национальные и международные рынки. Как разъясняют Камминга и Зорро-Санчес, в рамках как свободной, так и преференциальной торговли до сих пор не удалось закрепить сбыт продукции альтернативного развития. Авторы утверждают, что необходимо начать широкий диалог с частным сектором, правительствами и международными учреждениями, такими как Всемирная торговая организация, которые оказывают влияние на доступ к рынкам, а также приступить к регулированию международных систем торговли. Пока продукты альтернативного развития редко реализуются на международном уровне, будет по-прежнему трудно создать международное движение вокруг альтернативного развития, так же как в отношении справедливой торговли и биологически чистого производства.

### **Установление взаимосвязи между альтернативным развитием и землепользованием**

В своей статье в *Бюллетене* Гриммельман, Эспиноса, Арнольд и Арнинг рассматривают взаимосвязь между незаконным возделыванием наркотикосодержащих культур и земельными правами. Частично опираясь на предыдущее аналитическое исследование<sup>16</sup> и примеры из Афганистана, Боливии (Многонационального Государства), Колумбии, Мьянмы и Перу, в статье рассматриваются доступ к земле и владение ею в качестве определяющих факторов в отношении источников средств к существованию мелких фермеров и их решения выращивать определенные сельскохозяйственные культуры или инвестировать средства в свою землю. В данной статье показано, что положительное воздействие мероприятий в области альтернативного развития может зависеть не только от компонентов, связанных с проектами, но также от более структурированных благоприятных условий.

Указывая на необходимость дополнительных исследований, авторы утверждают, что успешность и устойчивость программ альтернативного развития зависят от надлежащего регулирования земельных вопросов, а также от интеграции или подключения к земельной политике и содействия доступу к земле посредством планирования землепользования, регистрации земельных участков и функционирующей кадастровой системы. Это также согласуется с Руководящими принципами в области альтернативного развития, которые рекомендуют странам «учитывать земельные права и другие связанные с ними средства землеустройства при разработке, осуществлении, мониторинге и оценке программ альтернативного развития, включая права коренных народов и местных общин, в соответствии с национальной нормативно-правовой

---

<sup>16</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).

базой»<sup>17</sup>. Авторы приходят к выводу, что полезными для альтернативного развития могут быть существующие руководящие принципы в отношении управления земельными ресурсами и юридического оформления прав на земельные участки, такие как *Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности* Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций<sup>18</sup>.

### **Страновые тематические исследования: Афганистан и Боливия (Многонациональное Государство)**

После этих трех тематических статей в *Бюллетень* включены две статьи по конкретным странам. В первой статье Гарсия-И анализирует пример Афганистана. На основе исследований на местах автор оценивает характерные особенности фермеров и общин, которые способствуют их отказу от выращивания опийного мака в Афганистане. Особенно примечательно в этом исследовании то, что в нем оцениваются данные крупномасштабных полевых обследований из различных районов Афганистана с использованием количественных методов. Результаты анализа в этой статье представляют дополнительные фактические свидетельства, в основном подтверждающие предыдущие качественные и описательные данные в отношении факторов, обуславливающих возделывание запрещенных культур, при этом многие из этих данных подвергаются критике за ограниченность охвата (например, из-за небольшого числа собеседований и того, что они концентрируются лишь на нескольких районах).

В связи с этим следует отметить, что полученные результаты являются важным дополнением к массиву независимых фактических данных, необходимых для принятия обоснованных решений. В своей статье Гарсия-И рассматривает противоречие между, как правило, краткосрочными инвестициями, связанными с альтернативным развитием, и необходимостью долгосрочной поддержки для обеспечения непрерывного перехода от незаконного выращивания наркотикосодержащих культур к более многообразным источникам средств к существованию. Исходя из этого, подлинный отказ от выращивания опийного мака в Афганистане возможен только в том случае, если фермеры будут способны выдерживать тяготы и потрясения, не возвращаясь к выращиванию запрещенных культур. В настоящее время многие фермерские общины, участвующие в проектах альтернативного развития, по-прежнему «находятся на грани», а это означает, что относительно небольшой толчок может вернуть их к возделыванию запрещенных культур.

Еще один важный аспект проводимого в статье Гарсия-И анализа заключается в том, что автор определяет действия в области альтернативного развития как мероприятия, ориентированные на отказ от выращивания запрещенных культур и пригодные для условий затяжного кризиса. Это предполагает учет стратегий фермеров по обеспечению средств к существованию, их уязвимость и неопределенность в рамках комплексного развития сельских районов в целях достижения устойчивого

<sup>17</sup>Резолюция 68/196 Генеральной Ассамблеи, приложение, добавление, пункт 18 (kk).

<sup>18</sup>Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций и Комитет по всемирной продовольственной безопасности, *Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности* (Рим, 2012 год).



сокращения выращивания опийного мака. Ключевым элементом этих стратегий являются укрепление доверия и убеждение фермеров в том, что они смогут сами себя содержать даже несмотря на повторение внешних потрясений. Однако не менее наглядно автор показывает, что альтернативное развитие само по себе не может создавать благоприятную среду, в которой фермеры приобретают устойчивость в плане отказа от выращивания запрещенных культур. Данные проведенного автором исследования также показывают, что необходимо совершенствование государственных услуг и управления для превращения с течением времени общин, выращивающих мак, в общины, свободные от опийного мака, и сохранение их таковыми в течение более длительных периодов времени.

Грисаффи, Фартинг и Ледебур изучают данные тематического исследования в Многонациональном Государстве Боливия. Они утверждают, что осуществляемая в стране политика «Кока — да! Кокаину — нет!» дает ценную информацию о преимуществах подхода, ориентированного на обеспечение устойчивых средств к существованию, в целях сокращения предложения без предварительного принудительного уничтожения посевов наркотикосодержащих культур. Хотя признается, что данная политика имеет неизбежные ограничения, ее сфокусированность на вопросах социальной защиты, правах человека и экономической стабильности выращивающих коку фермерских семей оказалась эффективной и устойчивой в отношении диверсификации экономики и укрепления политической и экономической стабильности. В этом случае ключевыми факторами успеха стали сильные общественные организации, а также прямое и конструктивное участие местных общин и низовых организаций, таких как профсоюзы производителей коки, в поисках более эффективных и устойчивых подходов к контролю над наркотиками.

Стратегия местных общин по контролю над выращиванием коки опирается на факторы, являющиеся уникальными для Многонационального Государства Боливия, такие как сильные сельскохозяйственные объединения в районах выращивания коки и длительная история традиционного употребления коки в стране. Тем не менее основные элементы программы, такие как контроль на низовом уровне, отсутствие обусловленности оказания помощи и особое внимание к вопросам развития человеческого потенциала, позволяют извлечь ценные уроки, которые можно было бы реализовать в других местах. В более широком плане, авторы утверждают, что фермеры могут уменьшить свою зависимость от выращивания коки и других культур, используемых в незаконных целях, только в том случае, если обеспечение их экономической безопасности станет одной из приоритетных задач.

Оба страновых исследования объединяет то, что они подтверждают ограниченность имеющихся данных о ключевых факторах, способствующих незаконному выращиванию наркотикосодержащих культур, в более широком контексте социально-экономического развития, управления и урегулирования конфликтов. Необходимо значительно больше исследований, оценок проектов и знаний, и не только для того, чтобы найти пути повышения эффективности проектов в области альтернативного развития, но и обеспечить, чтобы такие мероприятия не причиняли вреда. Как поясняет в своей статье Гарсия-И, этот последний аспект до сих пор в большинстве случаев оставался вне поля зрения, но он обусловлен недостаточным пониманием причинно-следственных связей. Если в рамках мероприятий в области альтернативного развития ошибочно определяются причины и мотивы для выращивания коки

или опийного мака, эти мероприятия могут даже способствовать расширению незаконного культивирования. Аналогичным образом, краткосрочные или поспешные решения способны в конечном счете привести к усилению уязвимости фермеров, а также к продолжению или даже расширению возделывания незаконных культур. Наконец, несмотря на то что мероприятия в области альтернативного развития должны разрабатываться при четком понимании местных условий, они также должны быть гибкими, чтобы легко адаптироваться к меняющимся условиям.

## Заключение

Представленные в этом специальном выпуске страновые тематические исследования свидетельствуют о наличии возможностей для совершенствования концепции альтернативного развития и принятия более эффективных и устойчивых решений, однако в них также подчеркивается, насколько сложными могут быть местные условия в районах осуществления альтернативного развития. Столь непростая реальная ситуация означает, что не может быть единой схемы для успешных и устойчивых мероприятий в области альтернативного развития. Тем не менее возможны общие элементы, присутствующие во многих проектах в области альтернативного развития, включая, например, участие местных общин, наличие ассоциаций или кооперативов производителей, развитие производственно-сбытовых цепочек и агропромышленных предприятий. Во *Всемирном докладе о наркотиках* за 2015 год такие общие стратегические элементы сгруппированы в шесть категорий: *a)* экономические и инфраструктурные компоненты; *b)* политические компоненты; *c)* организационные компоненты; *d)* социальные компоненты; *e)* экологические компоненты; *f)* особый акцент на улучшение положения женщин<sup>19</sup>.

Вместе с тем пути объединения таких общих элементов в целях достижения положительных и устойчивых результатов нередко различаются по общинам, районам и странам. Это требует целенаправленных и углубленных исследований в районах, где планируется альтернативное развитие, но вместе с тем подчеркивает важность обмена передовым опытом и извлеченными уроками. «Программа технических исследований» в отношении альтернативного развития требует проведения гораздо большего количества исследований и гораздо более тесного взаимодействия между специалистами-практиками и экспертами в различных областях, таких как развитие, наркополитика, управление, права человека, безопасность, торговля и охрана окружающей среды. Это единственный путь для преодоления как информационных пробелов, так и концептуального разрыва, которые по-прежнему препятствуют реализации в полном объеме потенциала мероприятий в области альтернативного развития.

Данный тематический Бюллетень по наркотическим средствам призван внести пусть небольшой, но важный вклад в разворачивающуюся дискуссию по вопросам альтернативного развития и соответствующие обсуждения, посвященные, в частности, проблемам совместной ответственности, управления земельными ресурсами или Целям в области устойчивого развития. В более широком контексте международных семинаров и совещаний групп экспертов по вопросам альтернативного развития Бюллетень призван стимулировать дальнейшие научные исследования и предметное обсуждение путей максимального повышения эффективности альтернативного развития, его большей интеграции в более всеобъемлющие усилия в области развития и управления, а также его более тесного увязывания с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Целями в области устойчивого развития.

<sup>19</sup> *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год*, глава II, раздел F, с. 201–219.

# Один сценарий — разные подходы: политические последствия концептуальных споров вокруг альтернативного развития

---

Дебора Алими

Факультет политических наук, Университет Париж 1,  
Пантеон-Сорбонна Европейский центр по социологии и политологии

## РЕЗЮМЕ

Концепция альтернативного развития страдает расплывчатостью и многослойностью. Кроме того, в силу отсутствия единого определения эта концепция воспринимается по-разному и встречает активное сопротивление, что затрудняет ее эволюцию в нечто большее, чем обособленный инструмент проведения в рамках наркополитики мероприятий, слабо связанных со сферой сотрудничества в целях развития и дающих неоднозначные результаты. Трудности, связанные с установлением баланса между краткосрочными задачами сокращения масштабов выращивания запрещенных культур и необходимостью более длительного периода для долговременной деятельности в области развития, ограничивают возможность для альтернативного развития стать концептуальной отправной точкой по увязыванию наркополитики с рациональной основой для развития. Вместе с тем последние тенденции свидетельствуют о том, что концепция альтернативного развития набирает политическую силу как центральный компонент «устойчивых, ориентированных на развитие и сбалансированных стратегий в области контроля над наркотиками» [1]. Тем не менее, несмотря на оживление интереса к проблеме наркотиков в контексте сотрудничества в целях развития, концепция альтернативного развития в основном остается за рамками дискуссий по вопросам политики. Применяя концепции преобразования политики и определения программы действий, автор настоящей статьи рассматривает траекторию продвижения концепции альтернативного развития, с тем чтобы лучше понять, почему эта концепция, в теории увязывая политику контроля над наркотиками с политикой в области развития, на деле сталкивается с трудностями в плане признания на международном уровне и включения в широкий, ориентированный на развитие подход к борьбе с наркотиками.

*Ключевые слова:* альтернативное развитие, политические предприниматели, транснациональные знания, изменение наркополитики, устойчивое развитие

---

## ВВЕДЕНИЕ

Понятие «альтернативное развитие» возникло как гибридный вариант оперативной политики, увязывающий задачи по контролю над наркотиками с политикой в области развития. Несмотря на 40-летнее осуществление программы и утверж-

дение общепринятого согласованного определения на Генеральной Ассамблее в 1998 году [2] понятие «альтернативное развитие» так и не стало четкой политической концепцией и страдает в силу своей расплывчатости и многослойного характера. Вследствие того что эта концепция подвергается самым разным толкованиям, она воспринимается по-разному, а ее реализация на практике сталкивается с активным сопротивлением. Для большинства бенефициаров, а также экспертов «альтернативное развитие» стало вводящим в заблуждение обозначением, в рамках которого компонент «развитие», как правило, остается без внимания [3–5]. Будучи ограниченным по масштабу и охвату, альтернативное развитие быстро превратилось в специализированный инструмент проведения мероприятий в области наркополитики, отдаленно связанных с основными принципами и финансированием политики в целях развития. Традиционно осуществление программы, наибольшая доля финансирования которой приходится на Соединенные Штаты Америки, сосредоточено в шести странах, в которых производятся кока и опийный мак (Афганистан, Боливия (Многонациональное Государство), Колумбия, Мьянма, Перу и Таиланд).

В резолюциях Комиссии по наркотическим средствам, касающихся вопросов альтернативного развития, которые были приняты в 2000-е годы, Цели развития тысячелетия зачастую упоминаются лишь вскользь. В более широком плане альтернативное развитие никогда в полной мере не воспринималось участниками сотрудничества в целях развития как соответствующая категория политики, не говоря уже о том, чтобы интегрировать его в свои приоритеты или программы [6]. У многих из них трудности, связанные с установлением баланса между краткосрочными задачами сокращения масштабов выращивания запрещенных культур и более долгосрочными подходами на основе последовательной деятельности в области развития, поставили под сомнение целесообразность и даже легитимность стратегии альтернативного развития. Постоянно меняющееся название, неустойчивость программных компонентов, а также отсутствие исследований и оценок воздействия дополнительно подрывают ресурс доверия к этому подходу.

В последние годы альтернативное развитие получило политическую поддержку. В рамках осуществления принятого в 2008 году Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков концепция альтернативного развития все чаще обсуждается и вновь увязывается с компонентом развития. О новом ее осмыслении и возобновлении интереса к ней свидетельствует принятие Генеральной Ассамблеей в 2013 году Руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития. В рамках концепции альтернативного развития произошел переход от полной сосредоточенности на проектах по замещению наркотикосодержащих культур к более широкой, комплексной политике, направленной на устранение коренных причин незаконного культивирования наркотикосодержащих растений, которая при надлежащей проработке и осуществлении может стать потенциальной движущей силой в обеспечении устойчивого развития. В ходе

международных дискуссий по вопросам выработки более эффективной политики по борьбе с наркотиками, которые привели к проведению специальной сессии Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков, состоявшейся в апреле 2016 года, смешанное сообщество международных участников внесло весомый вклад в углубление данной концепции, ее укрепление и преобразование в более широкую, ориентированную на развитие рациональную основу. У заинтересованных сторон нашло поддержку утверждение о том, что осуществление альтернативного развития «может способствовать созданию и укреплению благоприятных условий для достижения всех Целей в области устойчивого развития» [7, пункт 37]. Об осуществлении программ альтернативного развития на национальном уровне за период 2010–2013 годов сообщили 23 страны, в то время как новые доноры инвестируют значительные средства в альтернативное развитие и появляются национальные источники финансирования [8]. Таким образом, в концепции, нашедшей свое отражение в итоговом документе специальной сессии Генеральной Ассамблеи в 2016 году, уделяется более пристальное внимание социально-экономическим аспектам незаконного культивирования наркотикосодержащих растений и подчеркивается, что альтернативное развитие является одним из центральных компонентов «устойчивых, ориентированных на развитие и сбалансированных программ и политики контроля над наркотиками» [1, пункт 7].

В настоящее время, несмотря на очевидное изменение баланса в нормативном плане и широкую политическую поддержку альтернативного развития со стороны сообщества по разработке политики контроля над наркотиками, эта идея встречает сопротивление при попытке ее распространения за пределами данного сообщества и привлечения дополнительных ресурсов и поддержки. По всей вероятности, стыковки по-прежнему не происходит. В процессе формирования Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года участники сотрудничества в области развития признали необходимость решения связанных с наркотиками проблем для достижения поставленных целей. Тем не менее ориентированный на развитие подход к решению мировой проблемы наркотиков намечен лишь в общих чертах, а концепция альтернативного развития остается в некоторой степени за рамками дискуссий. Мало внимания уделяется рассмотрению альтернативного развития в качестве потенциального инструмента для разработки ориентированных на развитие подходов к борьбе с организованной преступностью, не говоря уже об отсутствии более четкого представления о том, как мероприятия в области альтернативного развития могут быть интегрированы в широкомасштабную повестку дня в области устойчивого развития [9–12].

Иными словами, сталкиваясь с одной и той же проблемой — определением взаимосвязи между борьбой с наркотиками и обеспечением развития, — разработчики политики в области борьбы с наркотиками и участники сообщества, формирующего политику в интересах развития, как представляется, рассматривают ее с различных политических точек зрения. Чем можно объяснить такую

политическую конфигурацию? Где сегодня место концепции альтернативного развития и каковы последствия недавних действий по учету альтернативного развития в широких рамках политики в области развития? В настоящей статье<sup>1</sup> прежде всего рассматривается путь развития этой концепции в попытке понять, почему альтернативное развитие, в теории задуманное как инструмент увязывания борьбы с наркотиками и политики в области развития, с таким трудом пробивает себе дорогу, чтобы стать признанной на международном уровне категорией политики, надлежащим образом интегрированной в широкомасштабную стратегию борьбы с наркотиками. В статье утверждается: то как формировалась концепция альтернативного развития и как она трактовалась различными участниками, отчасти привело к концептуальной фрагментарности и упущенным возможностям, что *a)* имело серьезные последствия для обеспечения согласованности политики в отношении контроля над наркотиками и развития и *b)* может объяснить, почему альтернативное развитие остается лишь специализированным инструментом для мероприятий по контролю над наркотиками, которые лишь в общих чертах связаны с формированием более широкого, ориентированного на развитие подхода к решению проблемы наркотиков.

В данной статье применяются концепции распространения политики и определения повестки дня [13–15] в целях дальнейшего изучения последних событий, и в частности привлечения неоднородной по составу группы экспертов и специалистов-практиков к участию в процессе возрождения и закрепления интереса к альтернативному развитию. После проведения в 2016 году открывшей двери для новых возможностей специальной сессии Генеральной Ассамблеи и принятия Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, обеспечивающей благоприятные условия для повышения согласованности международной политики, появились первые признаки того, что концепция альтернативного развития находится на перепутье. Заинтересованные стороны, как представляется, участвуют в процессе «ассимиляции идей» [14], которые способствуют укреплению и сбалансированности данной концепции. Как будет отмечено ниже, судя по всему, речь идет о широком использовании концепции альтернативного развития в качестве отправной точки для проведения жизнеспособной политики, направленной на внедрение моделей устойчивого развития в районах, затронутых незаконным культивированием наркотикосодержащих растений. Затем обсуждение коснется вопроса о последствиях этих новых связей для характера альтернативного развития и возможной сферы его охвата.

---

<sup>1</sup>Настоящая статья основана на беседах с представителями международных организаций и национальных правительств, специализирующихся в области альтернативного развития, политики контроля над наркотиками и сотрудничества в целях развития, и другими заинтересованными участниками (производителями запрещенных растений, экспертами и т.д.), а также на материалах, полученных благодаря участию автора в качестве наблюдателя в работе международных совещаний по вопросам альтернативного развития, борьбы с наркотиками и развития, и по связанной с ними тематике, в период 2012–2015 годов. По причинам конфиденциальности сохраняется анонимность всех источников интервью и бесед. Автор выражает особую признательность всем участникам бесед и интервью, согласившимся предоставить информацию. Автор также крайне признателен редакторам за их важные замечания и предложения, которые способствовали совершенствованию статьи. Автор выражает особую благодарность WMA, WHR и DMA.

## Разные точки зрения: сложная эволюция концепции альтернативного развития

Появление политических концепций зачастую сопряжено с бурными процессами. В случае альтернативного развития потребовались определенные усилия для «нормализации» идеи предоставления производителям наркотикосодержащих растений альтернативных возможностей, с тем чтобы они могли выйти из незаконной хозяйственной деятельности, связанной с наркоторговлей<sup>2</sup> [14]. Несомненно, альтернативное развитие рассматривается как «признанная категория в рамках разработки политики» [14, р. 216], которая используется в программных и справочных документах по вопросам наркополитики и применяется на практике для развертывания технических мероприятий в районах производства запрещенных наркотиков. Вместе с тем использование многочисленных отдельных обозначений и названий свидетельствует о том, что вопрос четкого определения концепции все еще не урегулирован.

На протяжении 40 лет термин «альтернативное развитие» используется в отношении проектов в области контроля над наркотиками, основанных на теоретической предпосылке, что сокращение масштабов незаконного культивирования наркотикосодержащих растений зависит от улучшения социально-экономических условий в районах их производства. В Конвенции 1988 года о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ уже предусматривались «экономически эффективные альтернативы незаконному культивированию» в качестве формы сотрудничества «в целях повышения эффективности усилий по искоренению незаконного культивирования» (пункт 3 (а) статьи 14). Но лишь в 1998 году появилась официальная формулировка, определяющая «альтернативное развитие» как процесс, направленный на предупреждение и ликвидацию незаконного культивирования растений, содержащих наркотические вещества... с помощью специально разработанных мер по развитию сельских районов, которые осуществляются в контексте устойчивого национального экономического роста и усилий в области устойчивого развития в странах, ведущих борьбу с наркотиками, и с учетом конкретных социальных и культурных особенностей целевых общин и групп в рамках всеобъемлющего и долгосрочного решения проблемы запрещенных наркотиков». В этом определении альтернативное развитие, как представляется, довольно хаотично переплетено с борьбой с наркотиками и деятельностью в области устойчивого развития. Однако в нем отсутствуют какие-либо четкие параметры для определения роли «целевых общин», компонентов «долгосрочного решения» в отношении проблемы наркотиков или деятельности в области развития, а также сроков или

<sup>2</sup>В рамках анализа пути формирования концепции нестабильных государств Оливье Най предлагает рассмотреть три нормативных процесса, воздействующих на формирование транснациональных знаний и порядок превращения концепции в признанную на международном уровне политическую категорию, которая используется в большинстве стратегических доктрин в том или ином заданном секторе: «нормализация» — это процесс, в рамках которого приблизительное представление принимается в качестве транснациональной «нормы», основанной на экспертных знаниях, детальном определении и статистических данных; «фрагментация» — этап, на котором допускается разное толкование концепции в ходе ее распространения среди разнородных категорий участников; и «ассимиляция» — процесс адаптации и совершенствования всеобъемлющей концепции, который позволяет закрепить эту концепцию, предотвратить появление в дальнейшем каких-либо серьезных принципиальных возражений и принять ее в качестве относительно стабильной категории политики [14, р. 212].

видов деятельности, необходимых для достижения успеха. Достаточно сказать, что данное определение предоставляет достаточную свободу действий для оценки широкого ряда толкований и интерпретаций. Как отмечалось во Всемирном докладе о наркотиках за 2015 год, альтернативное развитие является «постоянно меняющейся» концепцией, суть которой по-прежнему трудно определить: «процесс», «метод», «политика», «деятельность», «компонент многоаспектной деятельности в области развития», «специально разработанные меры» [8, приложение]: альтернативное развитие по-прежнему носит многоаспектный характер и в значительной степени зависит от того, каким образом его предпочитают использовать субъекты политики. Альтернативное развитие осуществлялось под разными названиями, например «альтернативные источники средств к существованию» в Афганистане<sup>3</sup> или появившиеся недавно «расширенные» варианты в рамках более широкомасштабной стратегии, такие как «территориальная консолидация» в Колумбии или «самообеспечивающееся хозяйство» в Таиланде. Другими словами, на национальном уровне концепция альтернативного развития осуществляется в разных формах, что мешает странам обмениваться опытом применения тех или иных моделей или информацией об извлеченных уроках.

Фрагментарность представлений об альтернативном развитии тесно связана с эволюцией этой концепции. Появившаяся в международных документах по вопросам политики борьбы с наркотиками в конце 1980-х годов концепция альтернативного развития формировалась стихийно и поспешно из подвергнувшихся под руку определений. В условиях увеличения масштабов перемещения на новые пространства плантаций, занятых незаконными посевами, на уровне Организации Объединенных Наций среди правительств, в частности стран-доноров, участвующих в международной борьбе с наркотиками, сформировался консенсус в отношении использования стратегии, «основанной на повсеместном развитии сельских районов в качестве одного из средств достижения в конечном счете такого уровня развития, который необходим для того, чтобы положить конец незаконному производству наркотиков» [16, р. 13]. В теории эта концепция основывалась на той предпосылке, что альтернативные варианты сельскохозяйственной деятельности, предлагаемые производителям запрещенных культур, могут дать достаточный доход, что будет способствовать их отказу от незаконной деятельности и получению возможности вести достойную жизнь. Однако на практике различные толкования этого предположения существенно повлияли на процесс формирования на международном уровне такой концепции альтернативного развития, которая стала бы общепринятой.

С начала 1970-х и до 2000-х годов во всем мире предпринимались параллельные инициативы в области альтернативного развития в рамках глобальной

---

<sup>3</sup>В теории программы создания альтернативных источников средств к существованию направлены на включение задач в области борьбы с наркотиками в национальные стратегии развития и устранение факторов, способствующих незаконному возделыванию наркотикосодержащих культур, поскольку считается, что программы альтернативного развития лишены стратегической согласованности и сводятся к осуществлению изолированных проектов на уровне соответствующих областей. Однако, как показывают исследования, за отдельными названиями — «альтернативное развитие» и «альтернативные источники средств к существованию» [5] — кроется их сходство с точки зрения осуществления и результатов.



стратегии по сокращению предложения запрещенных наркотиков, включая экспериментальные программы «замещения культур» и «комплексного развития сельских районов», которые осуществлялись главным образом в районах незаконного производства коки и опийного мака в Юго-Восточной Азии и Латинской Америке. В этих инициативах участвовало относительно небольшое число субъектов. Вместе с тем расхождения между субъектами относительно политических целей и инструментов, а также разные уровни обязательств и мобилизации ресурсов привели к появлению многочисленных толкований и искажений идеи «альтернативного развития», а также к серьезным перекосам в процессе дальнейшего формирования данной концепции.

Соединенные Штаты через свое Агентство по международному развитию (ЮСАИД) поощряли проведение инициатив в области альтернативного развития сначала в Боливии (Многонациональном Государстве) и Перу<sup>4</sup>, а затем использовали этот опыт в Колумбии в начале 2000-х годов<sup>5</sup>. В рамках этих программ правительство Соединенных Штатов намеревалось оказывать техническую, правовую и политическую помощь, проводить подготовку кадров и вспомогательного персонала, рыночные исследования и информационно-пропагандистскую работу среди представителей частного сектора<sup>6</sup> в целях содействия переходу от «экономики, связанной с наркотиками, к хозяйственной деятельности на стабильной, законной и диверсифицированной экономической основе» [17, р. 12; 18, р. 3]. Однако, несмотря на то что цель программ альтернативного развития состояла в постепенной замене коки другими экономически рентабельными сельскохозяйственными культурами, политические цели проводимой Соединенными Штатами в тот период наркополитики, а именно достижение быстрых и ощутимых результатов в плане сокращения предложения наркотиков, нередко отодвигали на задний план меры в области развития, на успешное осуществление которых требовалось более длительное время.

<sup>4</sup>Правительство Соединенных Штатов финансировало проекты «альтернативного развития» в Многонациональном Государстве Боливия с 1975 года и в Перу — с 1981 года. В Многонациональном Государстве Боливия соответствующая деятельность была сосредоточена сначала в районе Чапаре, и в период 1983–2002 годов при финансовой поддержке ЮСАИД были реализованы четыре проекта альтернативного развития. Соединенные Штаты даже поддерживали программу правительства Боливии, которая предусматривала выплаты фермерам за отказ от выращивания коки. В Перу первый финансируемый ЮСАИД проект альтернативного развития (1981–1994 годы) был направлен на расширение и диверсифицирование сельскохозяйственного производства посредством оказания «помощи в области сельского хозяйства в целях выращивания альтернативных законных культур, улучшения дорог и систем здравоохранения и социального обслуживания». Серьезные недостатки в области безопасности и другие проблемы были указаны в качестве причин, существенно ограничивших достижения в рамках данной программы [17].

<sup>5</sup>В 2000 году правительство наметило целевые районы выращивания опийного мака в Колумбии и расширило эту программу в 2001 году, включив в нее районы выращивания коки, однако приступило к осуществлению соответствующих мероприятий в 2002 году в рамках реализации Плана Колумбии.

<sup>6</sup>Термин «альтернативное развитие» используется с начала 1970-х годов для обозначения деятельности, призванной помочь «лицам, выращивающим запрещенные культуры, найти законные способы зарабатывать на жизнь», и «включает широкий ряд инициатив в области развития, направленных на создание законных альтернативных возможностей в целях обеспечения занятости, искоренения нищеты и стимулирования инвестиционной деятельности и экономического роста. Такие меры нередко предусматривают замещение запрещенных культур разрешенными законом культурами» [17, р. 1].

Как подчеркивается в различных программных документах Соединенных Штатов этого периода, для «успешной» деятельности в области альтернативного развития необходимы «обеспечение правительством принимающей страны контроля и безопасности в районах осуществления проектов; эффективные операции по перехвату наркотиков; тщательная координация действий по искоренению и пресечению незаконного оборота»; а также расширение программ экономической помощи. Например, в 1991 году, когда разрабатывалась стратегия альтернативного развития ЮСАИД в Многонациональном Государстве Боливия, в соответствии с Законом о расширении Андской зоны преференциальной торговли был предоставлен беспощинный режим для товаров из всех стран региона в целях содействия законной экономической деятельности для сокращения зависимости от наркоэкономики, и эта цель была вновь заявлена десять лет спустя в результате принятия Закона о развитии торговли и искоренении наркотиков в Андском регионе. Проводившиеся на микроуровне мероприятия в области альтернативного развития были увязаны с программой более широкой экономической помощи, призванной улучшить условия для доступа андского экспорта на рынок Соединенных Штатов [19], однако в силу того, что эти соглашения касались всех видов продукции, поступающей из этого региона, трудно измерить долю альтернативных продуктов и выгоды для общин в результате проведения этих мер [8; 20; 21].

В этих условиях альтернативное развитие является как инструментом для поощрения отказа от запрещенного культивирования в тех случаях, когда помощь в целях развития включена в категорию «помощи в борьбе с наркотиками», так и формой компенсации за ущерб и финансовые потери, понесенные в результате принудительного проведения политики абсолютной нетерпимости к культивированию запрещенных наркотикосодержащих растений. Предоставление экономически рентабельных альтернатив незаконному культивированию рассматривается в качестве одной из составляющих комплекса мер по сокращению предложения наркотиков, заложенных в основных принципах наркополитики, которая проводилась Соединенными Штатами в тот период времени; такое формирование концепции альтернативного развития привело к появлению недостаточно сбалансированных, «дублирующих друг друга программ» [22]. Управляемые извне инициативы в области альтернативного развития осуществлялись на фоне принципиального смешения средств и целей политики: искоренение культивирования запрещенных растений в короткие сроки и переход к устойчивому развитию. Воплощением этой двойственности стали задача искоренения культивирования запрещенных растений (на принудительной или добровольной основе) и обусловленность помощи в целях развития действиями по искоренению [23–25]. Вследствие исторически сложившегося соотношения сил в рамках политики борьбы с наркотиками эта точка зрения длительное время доминировала в международных дискуссиях по вопросам альтернативного развития. Как подчеркивалось в ходе бесед с некоторыми участниками, наиболее полно вовлеченными в нынешнюю деятельность в области альтернативного развития, «Соединенные Штаты имели заинтересованность, ресурсы и влияние», для того чтобы действовать на международном уровне на основе этой программы, и разработали концепцию, в которой, «как правило, альтернативные толкования альтернативного развития отодвигаются на задний план».

В разных местах и в разное время альтернативное развитие толкуется и осуществляется по-разному. Основные расхождения связаны с вопросом соотношения мер в целях развития и действий по обеспечению безопасности. Например, известно, что Таиланд, который в 2002 году был объявлен страной, свободной от опионого мака, в настоящее время придерживается целостного подхода к концепции альтернативного развития. Однако это современное понимание появилось в результате весьма сложного процесса обдумывания и уравнивания. Начиная с первого Королевского проекта, реализованного в 1969 году по инициативе короля Пхумипона Адульядета в деревне горного племени в Дой Пуй, «ориентированное на интересы людей» тайское толкование альтернативного развития прошло 40-летний путь формирования, включая признание провалов первоначальных возглавляемых правительством репрессивных мер по искоренению незаконных плантаций и установление того факта, что проведения изолированных программ замещения запрещенных культур недостаточно для того, чтобы фермеры были способны к эффективному и устойчивому переходу к законной сельскохозяйственной деятельности [26]. Постепенно центральное место заняли такие аспекты, как доступ на рынки, отложенное искоренение (через 6–8 лет после начала проведения мер в области развития) и интеграция в социальную жизнь. Ключевую политическую роль сыграли король и непрерывная поддержка со стороны доноров, о чем свидетельствует тайско-германская программа развития высокогорных районов (1981–1998 годы), благодаря чему тайская модель стала одним из лучших видов альтернативного развития, ориентированного на развитие [20, p. 30].

Помимо опыта Таиланда и Соединенных Штатов, комплексный подход к концепции альтернативного развития сформировался позже, в рамках более широкой эволюции программных циклов: с одной стороны, укрепление европейской повестки дня по наркотикам, которая постепенно формировалась в середине 1980-х годов, после того как на континенте вспыхнула эпидемия ВИЧ/СПИДа [27; 28], и, с другой стороны, продвижение странами региона Латинской Америки принципа совместной ответственности. В конце 1990-х и в начале 2000-х годов участники проходивших в Германии, Европейском союзе и Организации американских государств политических дискуссий по вопросам наркополитики пришли к признанию того, что для концепции альтернативного развития необходимо найти место «посередине» между наркополитикой и политикой в области развития. В такой интерпретации альтернативное развитие является одним из многих компонентов того, что помощь в целях развития может привести в контроль над наркотиками наряду с мерами реагирования в сфере спроса и мероприятиями в области здравоохранения. Исходя из опыта Германии, в частности в области реализации проектов в Перу и Таиланде, альтернативное развитие рассматривается в качестве одного из «наиболее важных инструментов» и «возможностей» для сотрудничества в целях развития в области контроля над наркотиками, а также одного из рентабельных вариантов политики, способствующей в равной мере «контролю над наркотиками и обеспечению устойчивого развития человеческого потенциала в целом» [29, p. 9; 30]. В регионе Латинской Америки альтернативное развитие рассматривается в качестве одного из «важных компонентов обеспечения... устойчивых экономических возможностей,

которые позволят справиться с факторами, порождающими это явление [наркотики]» [31, параг. 22; 32], в рамках региональной стратегии, опирающейся на принципы национального суверенитета и совместной ответственности. Считается, что для выхода общин из незаконной экономической деятельности и достижения устойчивого развития необходимы такие комплексные и адресные мероприятия в области развития, как урегулирование конфликтов, поддержка инфраструктуры, предоставление социальных услуг, участие целевых групп и укрепление организационных структур.

У формировавшейся методом проб и ошибок концепции альтернативного развития имеется немало вариантов построения, толкования и осуществления, которые неотделимы от экспериментов на местах. В различных уголках земного шара альтернативное развитие в значительной степени зависит от политических программ участников и имеющихся финансовых средств. Первые действия по официальному оформлению концепции альтернативного развития в ранних международных документах по вопросам наркополитики во многом являются отражением корректировок, определенных в ходе таких экспериментов. Например, в 1993 году в техническом информационном документе Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ЮНДКП) «альтернативное развитие» определяется как «инструмент по контролю над наркотиками»; за этим обобщающим термином стоит накопленный за два десятилетия опыт в области искоренения запрещенных культур и комплексного развития сельских районов [16, р. 2]. Кроме того, принятый со временем проектный подход и асимметричные отношения в системе государственной власти в качестве организующих элементов наркополитики ускорили навязывание доминирующей концепции альтернативного развития вместо введения собственно «понятийной категории».

Несмотря на определение 1998 года, первоначальная концепция претерпела значительные изменения в результате многочисленных схем, касающихся ее применения, что привело к крайней фрагментарности общего процесса разработки концепции: «имеется по меньшей мере четыре точки зрения: альтернативное развитие является комплексным стратегическим (или системным) подходом к проблеме; альтернативное развитие является одним из столпов системы таких мероприятий, как искоренение посевов, пресечение незаконного оборота, правоохранительная и просветительская деятельность; альтернативное развитие представляет собой серию дискретных проектов (или пилотных проектов); и, наконец, альтернативное развитие эквивалентно замещению запрещенных культур» [33, pp. 5-8]. Процесс разработки концепции альтернативного развития сводился к прагматичному переформулированию стратегических направлений наркополитики, в процессе которого политические соображения нередко брали верх над совместными стратегиями. В конечном счете результатом этого скачкообразного процесса стала уязвимая для критики компилятивная концепция, которой нелегко придать однородный вид.

В следующем разделе рассматривается вопрос о том, как трудности, связанные с созданием информационной базы по альтернативному развитию, сумбурное использование мер по борьбе с наркотиками и беспорядочная деятельность в

области развития подрывают доверие к этой концепции. Такие факторы способствовали развертыванию новых концептуальных споров и ограничили влияние приверженцев политики отказа от наркотиков, чей опыт, а также людские и финансовые ресурсы могли бы решить исход дела.

### **Один сценарий, неудачная попытка: упущенная возможность внедрить развитие**

Для того чтобы идея стала признанной на международном уровне категорией политики, интегрированной в ту или иную секторальную программу, необходимы какие-либо факторы, которые позволят ей укрепиться и развиваться<sup>7</sup>. Согласно теории разработки политики и нормотворчества, участники мобилизуют ресурсы (людские, финансовые, информационные) для продвижения своих идей в качестве наилучшего решения выявленной проблемы и действуют на специально созданных для этой цели «организационных платформах» либо используют уже существующие платформы в рамках других политических программ [34]. В последнем случае предполагается, что участники эффективно используют свои знания, ресурсы и возможности для продвижения той или иной конкретной позиции в обмен на получение в будущем желаемых результатов (материальной выгоды, достижения конкретных целей и т.д.), а также для того, чтобы убедить других политических участников принять эту позицию.

В контексте альтернативного развития можно было бы ожидать, что идея предоставления фермерам, выращивающим запрещенные культуры, альтернативных вариантов сельскохозяйственной деятельности станет отправной точкой в концепции, призванной увязать наркополитику с широким подходом к развитию, а тем самым — с ресурсами, присущими субъектам политики развития. Однако вдобавок к своей фрагментарности концепция альтернативного развития быстро превратилась в обособленный инструмент осуществления политических мер, слабо связанных со стратегией сотрудничества в целях развития, которые осуществлялись при участии небольшого сообщества специалистов-практиков и в условиях ограниченных финансовых средств. Как подчеркивается в настоящем разделе, несмотря на наличие теоретических возможностей для обеспечения более тесной связи между борьбой с наркотиками и политикой в области развития, на практике не были реализованы условия для закрепления идеи альтернативного развития в качестве общей стратегии сообщества по борьбе с наркотиками

<sup>7</sup>В рамках теории формирования политической программы Кингдон (1984) указывает, что на политическое поле воздействуют «многочисленные потоки»: поток проблем — когда проблема возникает или определена; поток политики — когда вырабатывается политика в целях решения выявленных проблем; и поток политических обстоятельств — события или силы, воздействующие на способ решения этих проблем. В данной модели широкие возможности открываются в результате изменений, происходящих в потоке политических обстоятельств (изменений в распределении властных полномочий или настроений), либо потому, что новая проблема была признана или определена как таковая задействованными субъектами. Ключевую роль играют субъекты политики, поскольку они могут создавать необходимые условия для формирования политики и использовать эту возможность для увязывания своих интересов и решений с данной конкретной проблемой или существующими условиями.

и приверженцев политики в целях развития. Недоставало основных компонентов: во-первых, отсутствовала прочная база знаний, основанная на объективной оценке систематических статистических данных, показателей и систем оценки воздействия программ. Из-за слабости этой базы формирующаяся политика альтернативного развития не смогла трансформироваться в «когнитивную реальность» [14, р. 217], на которой основывалось бы общее понимание того, что необходимо делать. Во-вторых, естественно, было крайне трудно организовать специальный политический форум в целях разработки основных принципов этой политики при участии всех соответствующих заинтересованных сторон.

Концепция альтернативного развития сформировалась как политический инструмент, предназначенный для использования в рамках потока конкретных локальных проблем, но в условиях сложного взаимодействия с другими программами. Предполагалось, что субъекты наркополитики будут обращаться за помощью к внешним субъектам, располагающим необходимыми ресурсами для поддержки деятельности в области развития, однако этот процесс оставался незавершенным и не принес желаемых результатов. Считалось, что более крупное сообщество приверженцев политики в целях развития, особенно доноры, будут непременно участвовать в процессе<sup>8</sup> осуществления новых «решений» в области альтернативного развития и предоставлять больше финансовых средств, экспертных знаний, инструментов и возможностей для расширения деятельности в области развития в различных регионах, в том числе, как предполагалось, в районах производства наркотиков.

С 1979 года и до начала 1990-х годов Соединенные Штаты участвовали в работе так называемого клуба доноров Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в первую очередь с целью убедить доноров поддержать политику Соединенных Штатов в области борьбы с наркотиками и координировать действия по контролю над незаконным предложением наркотиков. Постепенно этот вопрос получил определенную поддержку; сначала по инициативе делегаций Соединенных Штатов он был вынесен на обсуждение на совещаниях экспертов, а затем появился в повестках дня конкретных специальных консультативных встреч и заседаний высокого уровня Комитета содействия развитию. Соединенные Штаты привели доказательства факта чрезвычайно быстро растущего влияния запрещенных наркотиков на экономику стран ОЭСР и распространения данной проблемы на области сотрудничества в целях развития, в частности в Латинской Америке. В ходе этих обсуждений высказывалось мнение, что лица, выращивающие наркотикосодержащие культуры, как правило, принадлежат к беднейшим слоям населения развивающихся стран, которые, как таковые, нуждаются в экономической помощи. Считалось, что преимущества производства наркотикосодержащих культур в плане получения наличных денег

---

<sup>8</sup>Например, в разработанной ЮСАИД в 1991 году «стратегии альтернативного развития» для Многонационального Государства Боливия один из разделов был посвящен роли других доноров, и в нем отмечалось, что роль донорского сообщества имеет жизненно важное значение для успешного осуществления правительством этой страны стратегии альтернативного развития, и подчеркивалось, что миссия правительства Соединенных Штатов в Многонациональном Государстве Боливия будет активно добиваться поддержки... со стороны ведущих многосторонних и двусторонних доноров [18, р. 6].

являются иллюзорными и фермеры с легкостью перейдут на выращивание других культур, если им предложат реалистичные альтернативы [6].

Вместо того чтобы продвигать сценарий проведения совместной политики, проходившие на форуме доноров дискуссии по вопросам альтернативного развития в конечном счете превратились в чистую риторику. Кроме того, судя по всему, порой они использовались для оправдания «нетрадиционного» использования помощи в целях развития. Остается спорным вопрос о том, отвечает ли финансируемая из предоставленных в виде помощи денежных средств деятельность «по контролю над наркотиками» или в области «альтернативного развития» критериям официальной помощи в целях развития<sup>9</sup> и идет ли она исключительно на расходы, связанные с развитием<sup>10</sup>. У стран — получателей помощи обусловленность помощи в целях развития необходимостью ликвидации незаконного культивирования не вызывает одобрения и воспринимается как неуместное требование. Сообщалось, что некоторые страны пытались перевернуть этот довод с ног на голову, требуя, чтобы донорские организации компенсировали финансовые потери, которые страна несет в случае отказа от производства запрещенных культур [16, p. 13].

Использование сценария альтернативного развития в рамках форума по оказанию помощи в целях развития оказалось контрпродуктивным и возродило споры вокруг концепции альтернативного развития среди широкого сообщества, занимающегося вопросами развития. До 1990-х годов прийти к согласию не удалось. Обеспокоенность вызывала «опасная» связь помощи в целях развития с правоприменительной деятельностью, такой как принятие репрессивных мер. Проблема наркотиков не являлась в одинаковой степени приоритетным направлением политики для всех членов донорского сообщества, среди которых далеко не все воспринимали такое решение как альтернативное развитие, особенно среди тех, кто считал, что сокращение спроса в основных странах — потребителях наркотиков является ключевым решением мировой проблемы наркотиков [36]. Важную роль также играли структурные факторы международного сотрудничества. Дело не только в том, что сфера охвата программами альтернативного развития ограничивалась районами, в которых ряд организаций уже участвовали

---

<sup>9</sup>По окончании холодной войны концепция официальной помощи в целях развития была переосмыслена в целях придания ей глобального характера с акцентом на потребностях в помощи для обеспечения максимальной безопасности, а также экономического развития и благополучия, наряду с решением гуманитарных проблем. Была достигнута договоренность о том, что помощь должна использоваться для решения проблем, которые не могут быть решены без совместных усилий со стороны развитых и развивающихся стран в таких областях, как борьба с наркотиками. Затем в новые рамки оказания официальной помощи в целях развития были включены такие компоненты, как замещение запрещенных культур, поддержка судебной системы, обеспечение правопорядка и укрепления системы здравоохранения. Вместе с тем исключалось прямое вмешательство военных или полувосенных сил. Эта поправка стимулировала доноров направлять свою помощь на реализацию программы по борьбе с наркотиками [35; 36].

<sup>10</sup>В ходе неофициальных бесед бывший представитель Соединенных Штатов в Комитете содействия развитию сообщил, что в проектах, финансируемых за счет средств официальной помощи в целях развития, содержатся прямые ссылки на принятие мер по пресечению противоправной деятельности, что вызывает дополнительные сомнения в том, что эти расходы были главным образом ориентированы на развитие. Как отметил наш собеседник, некоторые расходы не проводились по статьям бюджета официальной помощи в целях развития.

в программах по борьбе с наркотиками, но и в том, что если говорить о размерах проектов альтернативного развития, то они составляли слишком незначительную долю в рамках международного сотрудничества, чтобы можно было надеяться на возможность запуска механизма сотрудничества в целях развития и обосновать участие Комитета содействия развитию или любой другой организации по вопросам сотрудничества в целях развития в плане мандата, сравнительных преимуществ и международного разделение труда.

Чем можно было бы объяснить такие трудности в поиске общей платформы? Одним из объяснений могло бы стать то, что предпринимаемые Соединенными Штатами в течение соответствующего периода попытки убедить сообщество, занимающееся вопросами развития, в необходимости взять на себя более активную роль в борьбе с наркотиками, используя средства по линии оказания помощи, не были подкреплены фактическими данными в отношении того, что предлагаемое решение является технически возможным, эффективным на практике и согласованным с точки зрения разработки политики. На уровне осуществления основные субъекты в сфере альтернативного развития проводили оценки результатов воздействия своих усилий в плане достижения целей по искоренению посевов: в качестве основного показателя при проведении такой оценки использовались данные о сокращении площадей плантаций запрещенных культур, дающие слабое представление о каких-либо достижениях в области развития [37; 38]. Как показывают результаты исследований и даже некоторых правительственных оценок, меры по искоренению посевов и обеспечению правопорядка зачастую опережали действия по оказанию помощи в целях развития и проводились практически без учета мнения экспертов в области развития [17; 33; 39–43].

Как позднее было документально подтверждено экспертами, проекты альтернативного развития в основном разрабатывались внешними организациями, проводились по инициативе доноров [44] и координировались национальными учреждениями по контролю над наркотиками или внешними региональными бюро по оказанию помощи, местный персонал которых имел ограниченные знания о помощи в целях развития или о динамике в области торговли наркотиками [33]. Проекты альтернативного развития, которые нередко разрабатывались по единому шаблону, как правило, основывались на одностороннем подходе к анализу общей обстановки, в результате чего проведение проектных мероприятий ограничивалось районами производства, а их финансирование осуществлялось исходя из предположения, что производители наркотикосодержащих культур представляют собой однородные группы [45; 46]. Аналитики и организации гражданского общества также продемонстрировали, как некоторые проекты, осуществляемые под маркой «альтернативного развития», были до некоторой степени включены в процесс «инструментализации» (нецелевого использования) или даже «секьюритизации» (переадресации) помощи в целях развития для выполнения правоохранительных задач, а не для обеспечения устойчивого выхода производителей незаконных наркотикосодержащих культур из наркоэкономики [47–51].

Отсутствие набора диверсифицированных данных и показателей означает, что существует лишь частичное представление о реальных достижениях в обла-



сти альтернативного развития, а также о социально-экономических условиях, необходимых для достижения устойчивого развития. Это также означает, что внешним субъектам, которые могли бы, выделив дополнительные ресурсы, обогатить и поддержать концепцию, не была предоставлена базовая информация, необходимая для осмысления их потенциальной роли. Пробелы в знаниях и «метрическая ловушка» [52] ограничили возможности внешних субъектов участвовать в обсуждении вопросов выработки политики. В свою очередь отсутствие всей полноты знаний привело к смещению баланса в рамках концепции альтернативного развития в пользу компонентов, связанных с наркополитикой, что снизило доверие к ней у представителей сообщества по вопросам развития в том, что касается их мандата и обоснования мер вмешательства.

Кроме того, по-видимому, возникали трудности в связи с созданием конкретной организационной платформы для обсуждения сценария наркополитики в сочетании с развитием и для разрешения концептуальных споров. Несомненно, возникновение глобальных дискуссий по вопросам «безопасности человека» и «сокращения масштабов нищеты» способствовало созданию благоприятных условий для подготовки исторического документа ЮНДКП под названием «Наркотики и развитие», опубликованного в 1994 году. На тот момент УНП ООН отстаивало ту идею, что связь между контролем над наркотиками и развитием человеческого потенциала «очевидна» и что существуют «пересекающиеся интересы по проблемным аспектам». Были изучены общие решения и инструменты, такие как образовательные услуги, создание источников дохода и наращивание институционального потенциала или совершенствование инфраструктуры. Вместе с тем уже были выявлены концептуальные разногласия, которые могли стать причиной «нереализованных возможностей в плане укрепления оперативной взаимосвязи между органами по контролю над наркотиками и органами по вопросам развития» [53, pp. 14-17].

Если связь между контролем над наркотиками и развитием человеческого потенциала действительно очевидна и пересекающиеся интересы действительно существуют, то появляется возможность включения более широкой концепции развития во все аспекты деятельности в области контроля над наркотиками (включая также обеспечение верховенства права, здравоохранение и т.д.). Отсутствие конкретной организационной платформы для обсуждения политического сценария в области борьбы с наркотиками и развития и разрешения концептуальных споров, возможно, замедлило процесс эволюции концепции альтернативного развития в направлении ее согласованного толкования и, в свою очередь, ее продвижения в качестве отправной точки ориентированной на развитие наркополитики.

В силу отсутствия политической воли или из-за политических рисков осторожные призывы к расширению межучрежденческого сотрудничества не нашли положительного отклика. Хотя главная цель программ альтернативного развития заключается в сокращении производства наркотиков, теоретическая возможность преобразования идеи альтернативного развития в концептуальную отправную точку для объединения подходов к борьбе с наркотиками и развитию

превратилась в мираж. В одном из своих важных тематических докладов об оценке УНП ООН дало понять, что в прошлом решение этого вопроса осложнялось из-за отсутствия лидерства<sup>11</sup>. Таким образом, в нише альтернативного развития имелись ограниченные возможности для объединения двух политических сообществ, разных по размеру, целям и концепциям. Кроме того, для таких платформ, как Комитет содействия развитию, обычно характерны разнонаправленные стратегические соображения развития, обычно характерны определения роли альтернативного развития, так и приоритетности проблемы производства наркотиков с точки зрения доноров, а также ограниченные структурные возможности для участия в новой политической повестке дня. В конечном счете эти факторы способствовали снижению восприимчивости со стороны субъектов развития и ограничили шансы на то, чтобы открыть «окно возможностей» для выработки общего политического сценария. Расхождение в направлении потоков политики и проблемы в сфере международного сотрудничества в итоге привело к тому, что возможности «внедрения развития» были упущены.

### **Общие интересы, разный состав участников: использование новых возможностей в рамках специальной сессии Генеральной Ассамблеи 2016 года и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года**

Нерешенные концептуальные проблемы, расхождения в методах осуществления программ и ограниченное совпадение политики препятствовали использованию дискуссий вокруг концепции альтернативного развития в качестве самодостаточной отправной точки для выработки общего подхода к наркополитике и развитию. Несомненно, некоторые программы альтернативного развития были успешными, а некоторые бенефициары, такие как регион Сан Мартин в Перу [54], даже пропагандировались в качестве моделей улучшения социально-экономических условий в странах, затронутых проблемой наркотиков. Тем не менее опыт альтернативного развития и его оценка носят неоднозначный характер. Кроме того, отсутствие устойчивого баланса между целями в области контроля над наркотиками и задачами по оказанию социально-экономической помощи вызвало сопротивление со стороны как фактических, так и потенциальных заинтересованных сторон, одни из которых оспаривали концептуальную и практическую ценность альтернативного развития, а другие порой даже занимали крайние позиции в плане оценки легитимности этого подхода. Например, в 2016 году

---

<sup>11</sup> «Под руководством УНП ООН альтернативное развитие могло бы эволюционировать из своего нынешнего положения в качестве не получающей должной поддержки и уважения системы социальной защиты в программу поступательного экономического развития с подпадающими из-за мерения, позитивными и эффективными с точки зрения затрат результатами. Ее перерождение зависит от готовности руководства УНП ООН, его сотрудников и сообщества доноров сосредоточить внимание на альтернативном развитии как комплексном процессе, а не рассматривать его как ряд отдельных «экспериментальных проектов». УНП ООН необходимо выработать системный стратегический подход к альтернативному развитию, подготовить всеобъемлющий и согласованный план его реализации и стремиться к совершенствованию стандартов практической деятельности, которые будут гарантировать УНП ООН реализацию всего потенциала альтернативного развития» [33, р. iii].

некоторые производители запрещенных культур собрались при поддержке организаций гражданского общества на Глобальном форуме производителей запрещенных растений и выразили серьезную обеспокоенность по поводу программ альтернативного развития.

Признавая, что проводимые в надлежащей последовательности мероприятия в области контроля над запрещенными культурами могут помочь производителям в переходе к использованию законных источников дохода, участники этого форума выразили сожаление в связи с уделением искоренению запрещенных культур приоритетного внимания по сравнению с предоставлением устойчивых альтернатив [55] и осудили негативные последствия так называемых программ альтернативного развития, осуществляемых в таких условиях (нарушение прав человека, загрязнение почвы и воды, принудительное перемещение, задолженность, отсутствие продовольственной безопасности). Большинство участников, опрошенных в ходе этого форума, продолжают решительно выступать против альтернативного развития: некоторые даже считают его причиной разрушения жизни членов их семей. Что касается политики, то некоторые из опрошенных заинтересованных лиц могут признать, что «в ряде областей плохо продуманные программы принесли больше вреда, чем пользы», и программы альтернативного развития в той форме, в которой они реализуются до сих пор, «имеют мало общего с развитием». Таким образом, по-прежнему существуют серьезные разногласия и расхождения в мнениях о том, что представляет собой альтернативное развитие или каким оно должно быть, что может привести к крайним проявлениям несогласия с его легитимностью.

Несмотря на затянувшиеся напряженные споры вокруг концепции альтернативного развития, последние тенденции указывают на возобновление в настоящее время действий по пересмотру его концептуальной структуры. В данном разделе основное внимание уделяется вопросу о том, как оспариваются традиционные взгляды на альтернативное развитие и как эти тенденции отражаются на нынешней сфере деятельности в области альтернативного развития. Следует отметить, что создание благоприятных политических условий способствовало ускорению процесса, в рамках которого заинтересованные стороны могут добиваться большего сближения позиций в отношении альтернативного развития. Представляется, что призывы к проведению глобальных дискуссий по вопросам наркополитики, которые привели к созыву специальной сессии Генеральной Ассамблеи в 2016 году<sup>12</sup>, ускорили появление у сторонников процесса альтернативного развития новых возможностей для выражения различных мнений и при-

<sup>12</sup>Несмотря на принимаемые на протяжении столетия масштабные меры по контролю над наркотиками, в последние несколько лет сохраняющаяся мировая проблема наркотиков породила атмосферу политического бессилия. В 2012 году в ответ на настоятельные призывы правительств Колумбии, Мексики и Гватемалы — отзвуки дискуссий в рамках Шестой встречи глав американских государств — Генеральная Ассамблея в своей резолюции 67/193 приняла решение изменить график работы по оценке и в дополнение к первоначально запланированному на 2019 год заседанию созвать в начале 2016 года специальную сессию по мировой проблеме наркотиков (для оценки прогресса в достижении целей, поставленных в Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков, а также для корректировки соответствующего стратегического подхода и мер, которые необходимо принять).

влечения бóльших ресурсов в целях разработки и продвижения общих решений в рамках будущей повестки дня в области наркополитики. Кроме того, параллельные дискуссии по новой глобальной повестке дня в области устойчивого развития обеспечили возможности политического маневра для формирования новых подходов к мировой проблеме наркотиков и обоснования политики в целях ее решения. В данном контексте, как представляется, с новой силой проявляется стремление подвести под концепцию альтернативного развития общую прочную нормативную базу, которая сделала бы эту концепцию чем-то бóльшим, нежели один из комплекса инструментов политики контроля над наркотиками, и обеспечила бы ее бóльшую интеграцию в стратегию устойчивого развития в рамках решения мировой проблемы наркотиков.

С начала нового тысячелетия вокруг этой проблемы развернулась новая дискуссия с участием неоднородной группы специалистов-практиков и экспертов в попытке устранить существующие пробелы в знаниях и количественных данных в области альтернативного развития. Главные действующие лица на международной политической арене борьбы с наркотиками определили свои позиции, вначале без признаков формирования четкой коалиции, видя свою задачу в укреплении данной концепции на основе передового опыта и извлеченных уроков. Однако можно заметить, что за этим стремлением добиться нормативной переделки концепции альтернативного развития стоят более сложные мотивы. В рамках осуществления принятого в 1998 году Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в деле искоренения незаконных наркотикосодержащих культур и содействия альтернативному развитию организаций, занимавшихся реализацией проектов альтернативного развития, и политические аналитики включились в одновременные процессы обзора того, что удалось сделать и чего сделать не удалось в рамках проектов в области альтернативного развития<sup>13</sup>. По инициативе Германского фонда международного развития Германское агентство по техническому сотрудничеству и ЮНДКП провели в 2002 году в Фельдафинге, Германия, Международную конференцию о роли альтернативного развития в обеспечении контроля над наркотиками и сотрудничестве в целях развития, исходя из общей обеспокоенности, что «результаты альтернативного развития можно было бы улучшить», а более активный диалог поможет «заложить фундамент для обновления существующей концепции альтернативного развития и [сформировать] стратегические союзы»<sup>14</sup> [61, pp. 2-4]. Эта конференция, кото-

<sup>13</sup>В частности, технический персонал в местных отделениях УНП ООН в региональных и страновых отделениях ЮСАИД (в частности, в Афганистане, Колумбии и Перу) и ГАМС, представители фондов и правительственных учреждений Таиланда и Национальной комиссии Перу по вопросам развития и налаживания жизни без наркотиков. См., например, доклады по вопросам оценки и ревизии [33; 56–60].

<sup>14</sup>В работе данной конференции приняли участие эксперты из учреждений по вопросам развития из Нидерландов, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов и представители Всемирного банка, учреждений системы Организации Объединенных Наций, Европейской комиссии, Организации американских государств и неправительственных организаций. В рамках конференции были также организованы региональные семинары-практикумы. Конференция проходила в условиях (после 11 сентября 2001 года), когда важное место в общественном дискурсе занимали вопросы наличия прочной взаимосвязи между незаконным оборотом наркотиков, политической нестабильностью и нищетой.

рая, по мнению специалистов-практиков, стала одним из ключевых международных событий в области альтернативного развития [8, приложение], ознаменовала начало серии мероприятий, в рамках которых субъекты политики занимались формированием базы общих знаний по вопросам альтернативного развития.

Проведение обзора прогресса в достижении целей, поставленных в Плане действий 1998 года, и новые международные обязательства, принятые в 2009 году, создали благоприятные условия, для того чтобы заинтересованные стороны извлекли уроки из прошлых политики и программ и выработали новый экспертный потенциал в области альтернативного развития. В период между этими двумя датами важной вехой стало также проведение региональных оценок [62–63] параллельно с дискуссиями международных экспертов и беспрецедентным анализом на международном уровне в отношении альтернативного развития. Например, Международный комитет по контролю над наркотиками, который нередко выступает в качестве строгого блюстителя конвенций по контролю над наркотиками, приступил к рассмотрению вопроса о том, является ли нынешнее восприятие альтернативного развития адекватным в плане решения новых проблем. В своем ежегодном докладе за 2005 год Комитет выступил против использования при анализе проблемы наркотиков устаревшего подхода, основанного на учете различий между предложением и спросом, призвав расширить сферу применения программ альтернативного развития и признав их недостатки, в частности использование подхода по принципу «от проекта к проекту» и отсутствие таких программ в районах производства каннабиса, в том числе в беднейших регионах Африки, затронутых проблемой наркотиков. Подтвердив необходимость сбалансированной концепции альтернативного развития<sup>15</sup>, Комитет также призвал выработать «более всестороннее определение» концепции и уделить более пристальное внимание «общинам сельских районов, пригородов и городов» в плане их потребностей в области контроля над наркотиками, ориентированных на цели развития [64, пункт 40].

Комитет также указал на то, что альтернативное развитие следует рассматривать не как один из инструментов комплекса мер наркополитики, но и как общую задачу и отправную точку для разработки более широкого, ориентированного на развитие подхода к решению проблемы наркотиков в целом: «Районам, в которых проблемы наркотиков стоят наиболее остро, и странам, в которых господствует подпольная наркоэкономика, требуются подходы, направленные на их общее раз-

<sup>15</sup> «Альтернативное развитие... — это концепция, связанная с процессом комплексного развития, который осуществляется в сельских районах тех развивающихся стран, где выращиваются... [незаконно культивируемые] растения. Решение выращивать запрещенные наркотикосодержащие растения принимается под влиянием ряда сложных и тесно связанных друг с другом факторов... Наиболее успешный подход... подразумевает сочетание мер сдерживания и стимулирования. Таким образом, решением этой проблемы могут стать правоохранительные меры и угрозы применения наказания и/или принудительного уничтожения в сочетании с перспективами создания законных альтернативных средств к существованию и предоставления на постоянной основе широкой экономической помощи... Подлинно всеобъемлющая концепция альтернативного развития включает не только возделывание альтернативных культур, но также развитие инфраструктуры, организацию надежной системы доставки законной продукции к рынкам сбыта и оказание помощи в области образования и здравоохранения. Кроме того, программы альтернативного развития могут быть осуществлены лишь в условиях гарантированной безопасности и стабильности» [64, пункты 1 и 9].

витие и более полно отражающие такие проблемы. Другими словами, необходимо применять подходы, направленные на общее развитие, которые обеспечивают всестороннюю интеграцию в основное русло деятельности принципов и практики альтернативного развития, включая координацию с правоохранительными органами, как в сельских районах, так и в городах» [64, пункт 41]. С этой точки зрения оптимальная практика в области альтернативного развития тесно связана с «всесторонне обоснованными принципами развития» [64, пункт 22], и такой подход рекомендовалось включать в программы развития более общего характера, в том числе на уровне учреждений по сотрудничеству в целях развития, таких как Всемирный банк [64, пункт 48 (b)]. Был предложен перечень основных принципов [64, пункт 23]<sup>16</sup>. Хотя трудно оценить эффективность воздействия этого доклада, он безусловно сыграл важную роль в подготовке почвы для более динамичного сближения позиций вокруг концепции альтернативного развития.

Ускорению этих процессов способствовали недавние изменения в потоке политических обстоятельств, вызванные решительными призывами, в частности со стороны правительств латиноамериканских стран, обсудить реализуемый политический подход к решению непроходящей «мировой проблемы наркотиков». За короткий период времени были мобилизованы значительные ресурсы в плане финансирования, получения знаний и обеспечения политического руководства. В целях обмена опытом, наращивания знаний и выработки технических рекомендаций по вопросам альтернативного развития были организованы международные семинары, неформальные диалоги по вопросам наркополитики, межправительственные рабочие группы экспертов открытого состава, региональные семинары и международные конференции высокого уровня<sup>17</sup>. Такие действия способствовали диалогу между самыми разными заинтересованными сторонами, продвижению вопросов альтернативного развития на более высоком политическом уровне и разработке общего перечня основополагающих принципов, которые могли бы обеспечить продвижение альтернативного развития в качестве приемлемой на международном уровне категории и ее интеграцию в более широкие политические доктрины, не рискуя при этом вызвать принципиальные разногласия в отношении легитимности принципа альтернативного развития [14].

Некоторые новые участники, представляющие себя в качестве примеров успешного альтернативного развития, ведут работу по привлечению ресурсов

---

<sup>16</sup> Данный перечень включает требования в отношении политической воли, финансовых средств и долгосрочных обязательств, согласованности политики альтернативного развития со стратегиями в области развития, всестороннее изучение роли, которую запрещенные культуры играют в жизни лиц, занимающихся их выращиванием, всестороннее участие лиц, выращивающих запрещенные культуры, в разработке и осуществлении стратегий альтернативного развития, а также уделения особого внимания правоохранительной деятельности в районах выращивания запрещенных культур в области незаконного оборота наркотиков и преступных организаций.

<sup>17</sup> В приложении к *Всемирному докладу о наркотиках за 2015 год* перечислены отдельные проводившиеся с 2001 года международные мероприятия, касающиеся альтернативного развития, включая Международную конференцию по вопросам роли альтернативного развития в обеспечении контроля над наркотиками и сотрудничества в целях развития, состоявшуюся в Фельдаффинге, Германия, 7–12 января 2002 года, первый Международный семинар и Конференцию по вопросам альтернативного развития, а также ряд заседаний групп экспертов, что стало свидетельством желания заинтересованных сторон в рамках альтернативного развития представить фактические данные о проделанной работе и различные этапы осмысления данной проблемы.

для создания информационных сетей. Проводятся мероприятия, на которых разными заинтересованными сторонами обсуждаются различные толкования идеи альтернативного развития. Увеличилось количество запланированных параллельных мероприятий по вопросам альтернативного развития, которые проводятся в рамках очередных сессий Комиссии по наркотическим средствам<sup>18</sup>, наряду с принятием Комиссией в период 2009–2012 годов<sup>19</sup> ряда резолюций, направленных на «продвижение передовой практики и накопленного опыта в целях обеспечения устойчивости и целостности» концепции альтернативного развития [65]. В рамках этого процесса Перу и Таиланд выступали в качестве опытных координаторов диалога, на добровольной основе принимая у себя международные конференции высокого уровня по вопросам альтернативного развития, на которых впервые обсуждался вопрос о необходимости выработки международных руководящих принципов<sup>20</sup> в области осуществления альтернативного развития и развернулись острые дискуссии, посвященные поиску баланса в рамках «двойственных задач альтернативного развития, нацеленного на... сокращения масштабов культивирования запрещенных культур, а также... поощрение процессов устойчивого развития и сокращение масштабов нищеты» [66, пункт 17]. Такие дискуссии привели к разработке Руководящих принципов в области альтернативного развития, которые, хотя и следуют логике сокращения предложения наркотиков, помогают направлять в нужное русло споры нормативного характера вокруг идеи альтернативного развития. Интересно отметить, что дилемма, связанная с двойственным характером целей, не исчезла, и альтернативное развитие четко позиционируется в качестве дополнения к правоохранительным мерам в рамках стратегий борьбы с выращиванием незаконных культур. Тем не менее эти Руководящие принципы обеспечивают более сбалансированный подход к разработке концепции альтернативного развития, позволяя синтезировать противоречивые идеи и критические замечания, высказываемые в ходе экспертных обсуждений и оценок [33; 66].

В Руководящих принципах подчеркивается важность обеспечения надлежащей последовательности мероприятий в области развития и предоставления возможностей для альтернативного развития, которое может стать «неотъемлемым элементом общей стратегии развития» [68, пункты 9 и 16]. В решении проблемы накопления знаний особое внимание уделяется важности использования оценок воздействия [68, пункт 18 (w)] и сбалансированного учета показателей развития человеческого потенциала и сокращения возделывания запрещенных культур [68, пункт 17]. Кроме того, несмотря на то что значительные разногласия, такие как вопрос обусловленности, не были разрешены, в Руководящих принципах признается необходимость повышения ответственности и центральная роль участия многих заинтересованных сторон в

<sup>18</sup>В период 2012–2016 годов в два раза возросло количество параллельных мероприятий и выставок по вопросам альтернативного развития, проводимых в ходе сессий Комиссии по наркотическим средствам.

<sup>19</sup>Резолюции 52/6, 53/6, 54/4, 55/4, 57/1 и 58/4 Комиссии по наркотическим средствам. В своей резолюции 68/196 Генеральная Ассамблея приняла Руководящие принципы Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития.

<sup>20</sup>В своей резолюции 2008/26 Экономический и Социальный Совет рекомендовал государствам-членам рассмотреть вопрос о разработке руководящих принципов в области альтернативного развития.

процессе обеспечения альтернативного развития [68, пункт 18 (b)], при более тесном увязывании мероприятий в области альтернативного развития с выполнением задач на макроуровне, таких как укрепление верховенства права [68, пункт 10], охрана окружающей среды [68, пункт 11] и использование надлежащих ориентированных на рынок подходов [68, пункт 18 (gg)].

Заинтересованные стороны не только ведут работу по сближению идей, но и вкладывают средства в проведение транснациональных форумов по вопросам политики и в создание новых платформ для упорядочения дискуссии по вопросам альтернативного развития, а в более широком плане — продвигают данную концепцию как один из возможных вариантов в отношении международной повестки дня. Появляются новые «инкубаторы знаний» [14, р. 224], в то время как голос традиционно доминирующего в повестке дня субъекта (Соединенные Штаты) становится менее слышным по мере формирования вокруг модифицированной базовой концепции альтернативного развития новой коалиции имеющих аналогичные позиции субъектов. Предпринимались меры по расширению базы поддержки альтернативного развития, с тем чтобы оно рассматривалось как «важное, эффективное и устойчивое средство» [68, пункт 2]. С этой точки зрения важное значение имеет выбор политических инструментов для последующей разработки и принятия на Генеральной Ассамблее, таких как Руководящие принципы, обеспечивающие легитимность и авторитетность политики. В таких случаях соблюдение принципа свободы слова обеспечивается путем выведения ведущихся в сообществе заинтересованных сторон внутренних политических дискуссий об альтернативном развитии на международный уровень и обеспечения для них более гибких условий в виде рабочих групп, организованных в соответствии с правилом «Чатем-хауса». Возможно, это также помогло бы погасить сопротивление со стороны потенциальных «новых участников»<sup>21</sup>, таких как представители Гватемалы, Египта, Индии, Китая, Марокко, Российской Федерации и Японии, и привлечь их к участию в этих дискуссиях наряду с представителями организаций гражданского общества и научных кругов.

Участники группы экспертов по вопросам альтернативного развития обеспечили возможность для открытого изложения своих идей непосредственно на форумах высокого уровня по разработке политики<sup>22</sup> и добились того, чтобы альтернативное развитие заняло достойное место в повестке дня специальной сессии Генеральной Ассамблеи. В 2014 году были организованы четыре различных совещания по данной теме; такие страны, как Германия, Колумбия, Перу и Таиланд, решительно продвигали идею включения тематического круглого стола по вопросам альтернативного развития в повестку дня; при поддержке УНП ООН были подготовлены такие программные документы и резонансные публикации, как *Всемирный доклад о наркотиках*, что позволило обогатить дискуссии, проходившие в Комиссии по наркотическим средствам и на специальной сессии Ассам-

<sup>21</sup> Например, в рамках второй Международной конференции по вопросам альтернативного развития в программе поездок на места приняли участие более 100 представителей из 28 стран и 11 организаций, и более 240 представителей из 44 стран и 18 организаций, прибывших на конференцию высокого уровня.

<sup>22</sup> На совещаниях были подготовлены итоговые документы, которые затем были представлены на рассмотрение Комиссии по наркотическим средствам.



блей. С помощью этого процесса предпринимались дополнительные действия в целях увязывания обсуждения альтернативного развития с более широкой повесткой дня в области развития. Таким образом, на заседании группы экспертов, проведенном УНП ООН и Федеральным министерством Германии по вопросам экономического сотрудничества и развития в ноябре 2014 года, вопрос альтернативного развития рассматривался в свете подготовки к специальной сессии Генеральной Ассамблеи и дискуссии о периоде после завершения достижения Целей развития тысячелетия. По поручению Федерального министерства Германии по вопросам экономического сотрудничества и развития Германским агентством по международному сотрудничеству (ГАМС) было создано беспрецедентное Глобальное партнерство по вопросам развития и наркополитики, в задачи которого входила работа по совершенствованию основанных на фактических данных и ориентированных на развитие подходов в области наркополитики, а также по налаживанию межправительственного диалога по вопросам наркополитики.

Другими словами, посредством различных форм мобилизации отличные от общепринятых мнения об альтернативном развитии были услышаны, изучены и рассмотрены, и в итоге некоторые из них были отобраны для включения в обогащенную и адаптированную концепцию альтернативного развития, которая впервые была закреплена в рамках механизма по осуществлению мер вмешательства — Руководящих принципах, а затем в политическом документе — итоговом документе тридцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи. Более пристальное внимание было уделено социально-экономическим аспектам незаконного культивирования наркотикосодержащих растений, а альтернативное развитие было представлено в качестве одного из центральных компонентов «ориентированной на устойчивое развитие и сбалансированной политики в области контроля над наркотиками», который следует «включать» в многоуровневые стратегии развития [1, пункт 7]. Входившие в состав «разнородной» группы заинтересованных сторон агентства по вопросам развития, эксперты и государственные учреждения стран, участвующих в реализации программ альтернативного развития, укрепили свои внутренние ресурсы по привлечению новых идей и нарастили свой потенциал, с тем чтобы продемонстрировать, что «другая модель альтернативного развития стала возможной» и может рассматриваться в качестве «жизнеспособного и сбалансированного решения» в рамках более широких дискуссий по вопросам наркополитики. Предполагалось, что теперь рассмотрение концепции, получившей «новый политический импульс», должно выйти за рамки буквального прочтения политики по контролю над наркотиками.

Таким образом, появились признаки того, что специальная сессия Генеральной Ассамблеи обеспечит благодатную почву для внедрения «процесса ассимиляции»<sup>23</sup> с учетом продвижения сообщества заинтересованных сторон в направлении обновленных нормативных рамок альтернативного развития.

<sup>23</sup>То есть процесса, с помощью которого заинтересованные стороны «постепенно пересматривают, обогащают и закрепляют доминирующие концепции путем постоянного включения дополнительной информации и важнейших понятийных аспектов в превалирующую парадигму» [14, р. 215]. В результате этого процесса происходят адаптация и обогащение общей концепции, которая со временем стабилизируется на основе общих принципов и ценностей и получает защиту от воздействия фундаментальных разногласий.

В Руководящих принципах и согласованных обязательствах, принятых Ассамблеей на ее специальной сессии, более четко определены ключевые компоненты и параметры данной концепции, благодаря чему ее общее понимание нейтрализует радикально расходящиеся точки зрения, с тем чтобы от термина «альтернативное развитие» больше уже нельзя было отмахнуться как от пустяка, как это случалось раньше. В настоящее время, по-видимому, речь идет о консолидации и сохранении альтернативного развития в качестве авторитетной категории политики, определенной на основе общих базовых принципов. Теперь задача заключается не в том, чтобы защищать альтернативное развитие от всех возможных критических нападков, а в том, чтобы закрепить концепцию, которую с таким большим трудом удалось вписать в общую структуру.

Тенденцией сегодняшнего дня является использование концепции альтернативного развития, в прошлом являвшейся одним из инструментов комплекса мер в рамках политики контроля над наркотиками, в качестве отправной точки ориентированного на развитие подхода в области наркополитики. Участники альтернативного развития пробуют различные стратегии для более тесной увязки мероприятий в области альтернативного развития с широким подходом к решению проблемы наркотиков с точки зрения устойчивого развития, что приводит к появлению новых платформ, необходимых для расширения возможностей. Например, по инициативе Глобального партнерства в области развития и наркополитики и аналитического центра Лондонской школы экономики<sup>24</sup> были организованы инновационные лаборатории по созданию интеллектуальных партнерств среди специалистов-практиков, работающих в государственных агентствах по контролю над наркотиками, представителями научных кругов и экспертами по вопросам сотрудничества в целях развития из многосторонних и неправительственных организаций, с тем чтобы наладить практическое использование взаимосвязи борьбы с наркотиками и политики в области развития. Как сообщили участники проходившего в рамках специальной сессии Генеральной Ассамблеи круглого стола по вопросам альтернативного развития, в настоящее время разрабатывается новый подход к вопросу распространения концепции альтернативного развития в новых сферах применения, например в городских условиях. Глобальное партнерство также участвует в работе по укреплению доказательной и научной базы в целях выработки ориентированной на развитие международной политики в области наркотиков, переосмысляя взаимосвязи между культивированием запрещенных растений и проблемами в области развития (например, изменение климата), а также возможности использования различных схем привлечения ресурсов для новых портфелей проектов. УНП ООН также продемонстрировало свою способность усваивать новые идеи. Оно играет ведущую роль в придании новой энергии более ортодоксальным воззрениям на наркополитику, а тема взаимосвязи мировой проблемы наркотиков с устойчивым развитием неоднократно поднимается во *Всемирном докладе о наркотиках*.

---

<sup>24</sup>В октябре 2016 года и феврале 2017 года были организованы две экспериментальные инновационные лаборатории в качестве попытки применения результатов тридцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи для оперативных разработок. Эти лаборатории были созданы в целях проверки на практике разработанных на коллективной основе идей и включения их затем в проходящие на различных форумах международные дискуссии по вопросам наркополитики.

Однако пока имеется мало свидетельств того, что концепция альтернативного развития как потенциальная отправная точка для разработки более широкой, ориентированной на развитие наркополитики находит поддержку за пределами группы субъектов-единомышленников. В этом-то и загвоздка. Некоторые собеседники подчеркивают, что сообщество разработчиков наркополитики «не проявило должной дальновидности и не проводило разъяснительную работу среди специалистов-практиков в области развития» и «слишком поздно внесло свой вклад в обсуждение повестки дня в области развития на период после 2015 года». Что касается обсуждений повестки дня на период после 2015 года, то проблема наркотиков относительно неплохо учтена в основных программных документах, которые служат основой для Целей в области устойчивого развития<sup>25</sup>, однако в разработанной в Целях концепции в отношении наркотиков не отражены задачи по обеспечению взаимодействия. То, как этот вопрос включен в задачу 3.5 («Улучшать профилактику и лечение зависимости от психоактивных веществ, в том числе злоупотребления наркотическими средствами и алкоголем») в рамках цели 3 («Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте»), а также косвенно в задачу 16.4 («К 2030 году значительно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, активизировать деятельность по обнаружению и возвращению похищенных активов и вести борьбу со всеми формами организованной преступности») в рамках цели 16 («Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития»), свидетельствует, скорее, об устаревшем дуалистическом толковании (безопасность и здравоохранение или спрос и предложение), чем о четком подходе к рассмотрению комплексного характера проблемы наркотиков, который теперь нашел более полное отражение в состоящем из семи глав итоговом документе, принятом на специальной сессии Генеральной Ассамблеи<sup>26</sup>.

Несмотря на то что специальная сессия Генеральной Ассамблеи и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в некоторой степени совпали по времени, взаимодействие между субъектами альтернативного развития и политики в области развития, как правило, носило ограниченный характер. Некоторые собеседники выражают сожаление в связи с тем, что внутренние трения в Организации Объединенных Наций отражаются на характере дискуссий по вопросам политики, а также в связи с тем, что альтернативное развитие стало легкой добычей для критики, принимая во внимание то, что ее оппоненты должным образом не учитывают специфику мероприятий, которые проводятся в затронутых проблемой наркотиков районах. Несомненно, с обеих сторон предпринимаются значительные усилия в целях расширения обмена мнениями.

<sup>25</sup> Например, в подготовленном Целевой группой системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года докладе под названием «Создание будущего, которого мы желаем для всех», включающем рекомендацию сгруппировать Цели развития тысячелетия по четырем основным направлениям (всеохватывающее социальное развитие, всеохватывающее экономическое развитие, экологическая устойчивость; и мир и безопасность), признается, что связанная с наркотиками преступность должна занимать центральное место в повестке дня.

<sup>26</sup> В итоговом документе решительно отвергается двоякая трактовка мировой проблемы наркотиков (в плане спроса и предложения), и в его семи главах подробно рассматриваются различные аспекты данной проблемы и их соответствующие последствия для политики.

В дополнение к вышеупомянутым мероприятиям, организованным сообществом по вопросам наркополитики, к обсуждению этого вопроса присоединилась, например, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), которая приняла участие в последних двух сессиях Комиссии по наркотическим средствам и внесла свой вклад в итоговый документ специальной сессии Генеральной Ассамблеи [10], в то время как организации гражданского общества хорошо интегрированы в совместные рабочие группы. Однако в полной мере не задействованы форумы и сети распространения знаний на местах<sup>27</sup>. Хотя в сообществе по вопросам развития появились некоторые признаки возобновления интереса к решению проблемы наркотиков, лишь немногие из его представителей демонстрируют полную приверженность идее альтернативного развития как предпочтительной отправной точке.

Очевидно, что более широкое видение ориентированного на развитие подхода к решению мировой проблемы наркотиков робко, но зримо формируется. Помимо продолжительной серии международных дискуссий на высоком уровне<sup>28</sup>, в ходе которых проблеме наркотиков отводилось центральное место среди вопросов сотрудничества в целях развития, формирующаяся группа субъектов и сообщества по вопросам развития — в первую очередь представители ПРООН, отдельные участники стратегических форумов ОЭСР<sup>29</sup>, представители научных кругов [70–72] и эксперты из организаций гражданского общества, таких как Фонд «Открытое общество» [73], организация «Христианская помощь» [74], организация «Хелф поверти экшн» [75] и Глобальная инициатива по борьбе с транснациональной организованной преступностью [76], — занимается изучением воздействия запрещенных наркотиков на развитие, способов «решения связанных с развитием аспектов наркополитики» [77] и феномена организованной преступности, а также методикой разработки более адекватных количественных показателей. Выдвигались различные предложения в отношении того, как применить на практике взаимосвязь Целей в области устойчивого развития и наркополитики, в том числе путем устранения коренных причин появления незаконной наркоэкономики (нередко связанных с нищетой и отсутствием возможностей), разработки поли-

---

<sup>27</sup> Например, лишь несколько организаций, занимающихся вопросами развития, в частности организации гражданского общества, которые создают базу знаний по данному вопросу, приняли участие в мероприятиях по вопросам альтернативного развития или в работе Комиссии по наркотическим средствам. Кроме того, представители сообщества по вопросам альтернативного развития, с которыми проводились неформальные беседы, указывали на отсутствие у них четкого представления об исследованиях по вопросам наркотиков и развития, проводимых вне их сообщества специалистов-практиков.

<sup>28</sup> После начала обсуждения повестки дня в области развития на период после 2015 года, ряд руководителей из Организации Объединенных Наций подчеркивали важность учета проблемы наркотиков в рамках широкой программы в области развития. Так, например, Генеральный секретарь Пан Ги Мун заявил, что «работа по достижению Целей развития тысячелетия и борьба с наркотиками должны идти рука об руку» [69]. В 2012 году Генеральная Ассамблея провела тематические дебаты на тему «Наркотики и преступность как угроза развитию».

<sup>29</sup> Например, в период 2013–2015 годов Целевая группа по борьбе с коррупцией Сети по вопросам управления Комитета содействия развитию ОЭСР занималась рассмотрением проблемы наркотиков на ряде своих регулярных заседаний. Свои мнения и оценки по этому вопросу изложили представители доноров и эксперты из организаций гражданского общества, в частности из организаций «Христианская помощь» и «Глобальная инициатива по борьбе с транснациональной организованной преступностью».

тики по борьбе с наркотиками на основе учитывающих местные условия, ориентированных на интересы людей и соблюдение прав человека подходов и принятия обязательств по укреплению надлежащего управления и верховенства права в интересах развития. Целью этих предложений является оказание содействия «будущему формированию в рамках Организации Объединенных Наций более сбалансированных и отвечающих своему назначению межучрежденческих координационных структур по вопросам, связанным с наркотиками, а также разработке всеобъемлющих и согласованных общесистемных ответных мер» [77].

Даже если оба профильных сообщества и обдумывают соответствующие сценарии, то действуют они, по-видимому, не в одном русле. Скорее можно наблюдать тесно взаимосвязанные, но в основном параллельные усилия. Хотя концепция альтернативного развития была пересмотрена в целях придания ей более сбалансированного характера и предусматривает в качестве одного из ключевых компонентов более широкий подход в области развития при разработке наркополитики, несмотря на очевидные возможности, в ней все еще имеется много неопределенностей в отношении того, в какой степени она будет опираться на программу развития в вопросах, касающихся наркотиков. С одной стороны, учитывая фрагментарность деятельности в области наркополитики, остается неясным, станет ли формирование ориентированной на развитие программы по борьбе с наркотиками тем согласованным процессом, который необходим для продвижения вперед. С другой стороны, по-прежнему остается под вопросом наличие у обоих сообществ политической воли и возможностей для выработки общей программы, не говоря уже о выборе концепции альтернативного развития в качестве предпочтительной отправной точки на пути достижения этой цели. Учитывая несовпадения этих сообществ в плане мандата, ресурсов и сферы охвата, а также принимая во внимание крайне сложные конкретные условия, в которых работают специалисты-практики обоих сообществ, на данный момент остается открытым для обсуждения вопрос о том, что эти процессы могут означать для определения будущих направлений деятельности в области альтернативного развития.

### **Выводы: на пути к альтернативному развитию как инструменту, ориентированному на развитие подхода к решению проблемы наркотиков?**

Цель настоящей статьи заключалась в том, чтобы представить борьбу вокруг концепции альтернативного развития в соответствующем контексте и тем самым определить возможности и уязвимые места альтернативного развития, которые проявились в период после 2015 года и тридцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи. Концепция альтернативного развития прошла нелегкий и неровный путь становления, тесно связанный с тем, как субъекты политики понимали соотношение между развитием и действиями по обеспечению безопасности, закрепленное в теоретических постулатах альтернативного развития. Поспешное создание концепции из подвернувшихся под руку определений, подорвавшее ее первоначальное упорядочение и превратившее ее в «лоскутное одеяло», практически лишило заинтересованные стороны возможности использовать общие

знания для обеспечения однородности данной концепции и сделало ее еще более уязвимой для критики. Несмотря на существовавшие в теории возможности и робкие призывы более тесно увязать борьбу с наркотиками со стратегиями в области развития, концепция альтернативного развития долгое время с трудом пробивала себе дорогу к признанию в качестве общей платформы для взаимодействия между сообществом по вопросам наркополитики и сообществом по сотрудничеству в целях развития. Отсутствие прочной базы знаний и надлежащих организационных платформ лишь ускорило процесс, который привел к тому, что возможности для «внедрения развития» были упущены.

Однако нынешняя расстановка сил вокруг альтернативного развития свидетельствует об обновлении представлений и предлагаемых мер. В благоприятных условиях, сложившихся в процессе активных политических дискуссий на специальной сессии Генеральной Ассамблеи и в ходе обсуждений Целей в области устойчивого развития, в сфере политики альтернативного развития появились новые лидеры, готовые инвестировать политические и технические ресурсы в целях ускорения хода событий и предоставления группе разнородных заинтересованных сторон возможности высказывать свои мнения и противоположные точки зрения. Процесс сближения и ассимиляции идей обрел реальные очертания, что позволило активизировать работу над концепцией альтернативного развития. Несмотря на всё еще существующие некоторые расхождения, концепция стала более сбалансированной благодаря созданию новой нормативной базы, основанной на общих принципах и ценностях, что снижает риск появления со временем принципиальных разногласий.

В настоящее время концепция альтернативного развития находится на перепутье. Как стало вполне очевидным, существует политическое пространство для маневра, позволяющее расширить горизонты наркополитики. Вновь появилось стремление извлечь концепцию альтернативного развития от бывшего имиджа стихийности мер по контролю над наркотиками и использовать ее не только как один из инструментов комплексных мер в рамках политики контроля над наркотиками, но и в качестве реальной отправной точки для разработки и проведения различных вариантов политики устойчивого развития в районах, затронутых проблемой наркотиков. Смещение баланса в сторону входящих в концепцию компонентов по обеспечению устойчивого развития может иметь серьезные последствия, которые нельзя игнорировать. Прежде всего, обеспечение признания альтернативного развития на международном уровне в качестве категории политики, которую следует интегрировать в более широкий, ориентированный на развитие подход к борьбе с наркотиками, — это не то же самое, что трансформировать эту концепцию в универсальный инструмент для включения компонента развития в наркополитику. Результатом чрезмерной амбициозности альтернативного развития может стать размывание или разрушение этой концепции. Учитывая чрезвычайно сложные условия применения альтернативного развития, а также относительно ограниченные сферы охвата и объем финансирования портфеля соответствующих проектов, было бы нереалистичным утверждать, что, как показывают примеры прошлого, программы альтернативного развития могут добиться тех же целей, что и программы сотрудничества в целях развития.

Несмотря на некоторые ограничения, проявившиеся на специальной сессии Генеральной Ассамблеи, ее заслуга состоит в том, что она открывает новый цикл в совершенствовании и обновлении политики. Похоже, вновь появляется реальная возможность того, что концепция альтернативного развития займет новое место где-то между контролем над наркотиками и политикой в области развития. Теперь, для того чтобы соответствовать поставленной цели, выходящей за рамки изолированного инструмента политики по контролю над наркотиками, и вместо этого стать одним из компонентов более широкого, ориентированного на развитие подхода к решению проблемы наркотиков, необходимо, усвоив прошлые ошибки, наметить новые оперативные направления, с тем чтобы программы больше не накладывались друг на друга, а, скорее, сливались воедино в рамках общей, ориентированной на развитие стратегии, предназначенной для затронутых проблемной наркотиков районов. Такая стратегия может выходить за границы альтернативного развития и включать всесторонние, ориентированные на развитие меры реагирования по всем направлениям наркополитики, включая потребление наркотиков (например, основанные на правах человека меры по расширению доступа к лечению и профилактике) и незаконный оборот наркотиков (например, экономические возможности и образование). В данный момент такая концепция может показаться чистой фантазией. Тем не менее если к концепции альтернативного развития теперь можно относиться как к одному из основных компонентов ориентированной на устойчивое развитие и сбалансированной политики контроля над наркотиками, то приведенные ниже заключительные замечания могут стать попыткой развернуть дискуссию о будущих направлениях деятельности:

1. Продолжение восполнения пробелов в знаниях в области альтернативного развития могло бы способствовать дальнейшему укреплению авторитета этой концепции. Многоаспектный количественный анализ, инновационные исследования и систематические независимые оценки мероприятий в области альтернативного развития могли бы помочь определить, в какой степени новая концепция может применяться на практике и надлежащим образом осуществляться, обеспечивая координацию общих целей контроля над наркотиками с всеобъемлющими целями в области развития. Схема оценки в рамках Повестки дня в области устойчивого развития дает хорошую возможность установления более сбалансированной системы показателей для обзора процесса, достигнутого в ходе мероприятий в области альтернативного развития и встраивания их в более ориентированную на развитие логическую систему.
2. Создание специальной «организационной платформы» по вопросам наркотиков и развития в форме рабочей группы открытого состава или независимой экспертной группы, состоящей из экспертов и специалистов-практиков из всех подразделений по борьбе с наркотиками и в области развития, могло бы способствовать налаживанию диалога и созданию благоприятных условий для преодоления расхождений во взглядах в отношении альтернативного развития и взаимосвязи между наркотиками, развитием и альтернативным развитием. Центральную роль могли бы играть ведущие многосторонние организации, занимающиеся вопросами наркотиков и развития (в частности, путем предоставления

- институциональных структур, действующих в качестве форумов по вопросам политики, координации мероприятий по реализации общих идей или продолжения активной деятельности).
3. Создание и укрепление интеллектуальных партнерств в рамках сообществ по вопросам наркотиков и развития, в том числе между многосторонними организациями, учреждениями по оказанию помощи в целях развития и контролю над наркотиками и другими заинтересованными экспертами, как представляется, имеет решающее значение для расширения знаний и разработки общей политики на основе фактических данных. В связи с этим важными стимулирующими факторами должны служить ухудшение ситуации на местах и политические инициативы по достижению Целей в области устойчивого развития. Активизация обменов могла бы также способствовать достижению большей согласованности политики и более рациональному использованию механизмов финансирования и ограниченных ресурсов.
  4. Рассмотрение возможности уточнения или обновления определения альтернативного развития могло бы дополнить процессы, запущенные к настоящему времени. Хотя для вынесения на открытое обсуждение оставшихся расхождений потребуется время и преодоление некоторых рисков, такой процесс мог бы упорядочить соответствующую концепцию, претерпевшую изменения в последние несколько лет. Это также дало бы сообществу по вопросам альтернативного развития общую рекомендацию, которая могла бы быть задействована и нашла бы отклик в сообществе по вопросам развития. Конечно, реальное осуществление на местах будет различаться, но общая направленность и основные ценности альтернативного развития могли бы быть переформулированы так, чтобы альтернативное развитие стало отправной точкой для привнесения вариантов устойчивого развития в регионы, затронутые проблемой наркотиков. Настоятельно необходимо, чтобы «новое» альтернативное развитие осуществлялось на основе согласованных принципов и ценностей, а расхождения во мнениях со временем были преодолены. Начинаясь в 2019 году процесс обзора мог бы предоставить возможности для достижения этой цели.
  5. Проведение четкой и реалистичной оценки потенциала альтернативного развития по-прежнему имеет ключевое значение. Альтернативное развитие не может служить заменой возможной ориентированной на развитие программы в области борьбы с наркотиками. Попросту говоря, «альтернативное развитие» не может являться «развитием», если при этом не учитывается сложный характер политики в области устойчивого развития. Все знания и опыт важны и могут быть пополнены, в то время как замена одной программы на другую было бы контрпродуктивным. В конечном счете альтернативное развитие — это не только концепции и определения: это в основном связанные с развитием программирование, осуществляемое в сложных условиях, а это означает, что, в случае дублирования, необходимо, чтобы оба сообщества обладали достаточным потенциалом, знаниями и ресурсами для оказания содействия осуществлению проектов



и программ. С этой точки зрения можно было бы предположить использование альтернативного развития в качестве одного элемента или последовательного ряда элементов широкой, ориентированной на развитие стратегии в области борьбы с наркотиками (с конкретной методологией, инструментами оценки, рекомендациями и статьями бюджета), на основе которой осуществляется деятельность в области устойчивого развития. Несмотря на то что в связи с этим может возникнуть необходимость в разработке более широкого, ориентированного на развитие подхода к проблеме наркотиков по сравнению с уже существующим в настоящее время, это не означает, что сферу применения концепции альтернативного развития можно расширять до бесконечности. Однако это позволит получить новые знания и варианты политики, а также инновационные механизмы финансирования, в том числе возможности для использования портфеля проектов в области сотрудничества в целях развития. Кроме того, это не преуменьшает значимость или качество альтернативного развития, а, напротив, может служить научно обоснованной отправной точкой и положить конец концептуальным спорам, предметом которых уже столь давно является альтернативное развитие.

## Справочная литература

1. Итоговый документ тридцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, озаглавленный «Наша общая приверженность эффективному решению мировой проблемы наркотиков и борьбе с ней» (резолюция S-30/1 Генеральной Ассамблеи, приложение).
2. План действий по налаживанию международного сотрудничества в деле искоренения незаконных наркотикосодержащих культур и содействия альтернативному развитию (резолюция S-20/4 E Генеральной Ассамблеи).
3. 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.
4. Ricardo Vargas, *Alternative Development in Colombia and Social Participation: Proposals for a Change of Strategy* (Bogotá, DIAL, 2010).
5. David Mansfield and Adam Pain, “Alternative livelihoods: substance or slogan?”, Briefing Paper Series (Kabul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, October 2005).
6. 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.

7. «Итоги международного семинара-практикума по осуществлению Руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития и второй Международной конференции по вопросам альтернативного развития» (E/CN.7/2016/13, приложение).
8. *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.15.XI.6).
9. LSE Ideas, “After the drug wars: report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy”, (LSE, London, 2016).
10. United Nations Development Programme, “Reflections on drug policy and its impact on human development: innovative approaches” (New York, 2016).
11. Global Initiative against Transnational Organized Crime, “Ignoring or interfering? Development approaches to transnational organized crime” (Geneva, 2015).
12. Global Initiative against Transnational Organized Crime, “Development responses to organized crime: new agendas, new opportunities —conference report” (Geneva, November 2015).
13. 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.
14. 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.
15. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Boston, Massachusetts, Little, Brown and Company, 1984).
16. United Nations International Drug Control Programme “Alternative development as an instrument of drug abuse control”, Technical Information Paper, No. 5, 1993.
17. 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).
18. USAID/Plurinational State of Bolivia, “Alternative development strategy”, 1991.
19. Juan G. Tokatlian, *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma* (Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2009).
20. Julia Buxton, *Drugs and Development: The Great Disconnect*, Policy Report No. 2 (Swansea, United Kingdom, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, January 2015).
21. M. Angeles Villarreal, “ATPA renewal: background and issues” (Washington D.C., Congressional Research Service, 2011).
22. David Mansfield, “Development in a drugs environment: a strategic approach to ‘alternative development’” (Eschborn, Germany, German Agency for International Cooperation, 2006).

23. Transnational Institute, “Alternative development and eradication: a failed balance”, *Drugs and Conflict Debate Papers*, No. 4, TNI Briefing Series (Amsterdam, March 2002).
24. 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.
25. Development Associates, Inc., “Rapid field review of alternative development activities in Yungas and Chapare” (2004).
26. Ronald D. Renard, *Opium Reduction in Thailand 1970-2000: A Thirty-year Journey* (Chiang Mai, Thailand, Silksworm Books, 2001), pp. 69-80.
27. 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.
28. 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.
29. 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).
30. 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).
31. 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].
32. Organization of American States, *The Drug Problem in the Americas* (OEA/Ser.D/XXV.4).
33. UNODC, “Thematic evaluation of UNODC alternative development initiatives” (Vienna, Independent Evaluation Unit, 2005).
34. Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International norm dynamics and political change”, *International Organization*, vol. 52, No. 4 (1998), pp. 887-917.
35. B. Stein, “Changes to DAC reporting norms”, memo to H. Fuhrer, 8 December 1992 (Paris, OECD archives).
36. OECD, “Comments made by participants: a possible role for the DAC”, Secretariat note of 14 November 1991 (Paris, OECD archives).
37. Ricardo Vargas, “USAID’s alternative development policy in Colombia: a critical analysis”, *Drug Policy Briefing* No. 38 (Amsterdam, Transnational Institute, October 2011).

38. 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).
39. 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
40. Connie Veillete, "Andean counterdrug initiative and related funding programs: FY 2006 assistance" (Washington D.C., Congressional Research Service, 2006).
41. 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).
42. 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).
43. 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).
44. Elena Álvarez, "Reflexiones sobre desarrollo rural y alternativo en los Andes", *Debate Agrario*, No. 38 (2005), pp. 1-18.
45. Pierre-Arnaud Chouvy, *Opium: Uncovering the Politics of the Poppy* (London, Tauris, 2009).
46. 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.
47. 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).
48. 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).
49. 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.
50. 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).
51. Susana Ojeda, "Alternative development from the perspective of Colombian farmers", *Drug Policy Briefing* No. 36 (Amsterdam, Transnational Institute, May 2011).

52. Dave Bewley-Taylor, "Towards metrics that measure outcomes that matter", Policy Brief No. 10 (Swansea, United Kingdom, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, 2016).
53. United Nations Office on Drugs and Crime, "Drugs and development" (1994). Available at [www.unodc.org/](http://www.unodc.org/).
54. UNODC, *El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín: Un Estudio de Caso de Desarrollo Económico Local* (Lima, 2012).
55. Transnational Institute, "Heemskerkreport" (2016).
56. UNODC, "Desarrollo alternativo en el área andina: guía técnica", (Vienna, 2010).
57. UNODC, *Mainstreaming Alternative Development in Thailand, Lao People's Democratic Republic and Myanmar: A Process of Learning* (Vienna, 2010).
58. GIZ, "Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo: principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas" (Eschborn, Germany, 2011).
59. USAID Office of Inspector General, "Audit of USAID/Colombia's alternative development program", Audit Report No. 1-514-07-009-P (San Salvador, 2007).
60. 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).
61. *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).
62. UNDCP, *Alternative Development in the Andean Area: The UNDCP Experience*, revised edition (United Nations publication, Sales No. E.01.XI.40).
63. 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).
64. *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.15.XI.6).
65. «Содействие применению оптимальных видов практики и извлеченных уроков для обеспечения устойчивости и целостности программ альтернативного развития» (резолюция 52/6 Комиссии по наркотическим средствам).
66. International Workshop and Conference on Alternative Development in Chiang Rai and Chiang Mai, Thailand, 6-11 November 2011 (E/CN.7/2012/CRP.3).
67. Coletta A. Youngers, "UN International Guiding Principles on Alternatives Development: opportunity lost", 23 November 2012.

68. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития (резолюция 68/196 Генеральной Ассамблеи, приложение).
69. Ban Ki-moon, United Nations Secretary-General, message for the International Day against Drug Abuse and Illicit Trafficking, New York, 22 June 2010.
70. 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).
71. 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>.
72. 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).
73. Open Society Foundations, "Drug crop production, poverty, and development" (New York, 2015).
74. Christian Aid, *Drugs and Illicit Practices: Assessing their Impact on Development and Governance*, Christian Aid Occasional Paper Series (London, October 2015).
75. Catherine Martin, "Casualties of war: how the war on drugs is harming the world's poorest" (London, Health Poverty Action, 2015).
76. Global Initiative against Transnational Organized Crime, "Development responses to organised crime: an analysis and programme framework" (Geneva, 2016), April.
77. United Nation Development Programme, "Addressing the development dimensions of drug control policy (June 2015).

## Совместная ответственность в рамках альтернативного развития: этическая проблема

---

**К. Зорро-Санчес**

*Доцент, Междисциплинарный центр исследований проблем развития,  
Андский университет*

**Дж. Камминга**

*Старший научный сотрудник, Институт международных отношений  
Клингендала, Нидерланды, и советник по вопросам стратегической  
политики для Афганистана, Оксфам Новиб*

### РЕЗЮМЕ

Уделяя основное внимание взаимосвязи между моральными принципами и проблемой запрещенных наркотиков, Зорро-Санчес и Камминга исследуют понятие совместной ответственности в контексте альтернативного развития. Они рассматривают понятие совместной ответственности в двух аспектах: во-первых, как этическую реакцию на сложную ситуацию, создаваемую мировой проблемой наркотиков, и, во-вторых, как обязательство, которое в качестве части своей социальной ответственности должны принять на себя, при условии соблюдения моральных критериев, целый ряд действующих в различных сферах национальных и международных субъектов. Затем авторы объединяют оба эти аспекта и показывают, как осуществление такой ответственности должно сегодня способствовать укреплению партнерских отношений между различными субъектами на разных уровнях. В целях обеспечения эффективного альтернативного развития этим субъектам необходимо принять на себя конкретные совместные обязательства, выходящие за рамки цепочки производства сельскохозяйственных культур, заменяющих запрещенные культуры. Они также должны заняться решением проблемы развития человеческого потенциала тех, кто был вовлечен в выращивание запрещенных культур и прямо или косвенно зависит от реального и эффективного осуществления совместной ответственности.

*Ключевые слова:* альтернативное развитие, моральные принципы, развитие человеческого потенциала, совместная ответственность, социальная ответственность

---

### Введение

Цель настоящей статьи двояка: во-первых, показать, что альтернативное развитие, как процесс, направленный на предоставление возможностей некоторым беднейшим и наиболее уязвимым группам населения и сообществам, затронутым

мировой проблемой наркотиков, предполагает моральное обязательство, подразумевающее социальную ответственность всех других государственных и частных национальных и международных субъектов, которые действуют или должны действовать на территориях, где выращиваются запрещенные культуры; и, во-вторых, предложить несколько способов, обеспечивающих осуществление этой совместной ответственности.

Исходя из этого, статья состоит из трех частей: в первой устанавливается взаимосвязь между социальной ответственностью как этической концепцией и альтернативным развитием; во второй рассматриваются основные заявления международных органов, касающиеся осуществления социальными субъектами совместной ответственности в решении проблемы запрещенных наркотиков; и в третьей подтверждается необходимость в принятии такими субъектами морального обязательства в отношении альтернативного развития, основываясь на совместной ответственности, которая выражалась бы, например, в государственно-частном партнерстве, способствующем подлинной приверженности различных субъектов как внутри, так и за пределами производственной цепочки. Настоящая статья завершается рядом рекомендаций, направленных на содействие реализации совместной ответственности.

## **Моральные принципы, совместная ответственность и альтернативное развитие**

### *Социальная ответственность как этическое воплощение человеческого поведения*

Моральные принципы как руководство для любой человеческой деятельности требуют, чтобы каждое физическое или юридическое лицо несло ответственность перед другими людьми за любое действие или бездействие, которые могут позитивно или негативно затрагивать интересы таких других людей. В этом и состоит суть социальной ответственности — нередко поверхностно понимаемой как участие в благотворительной деятельности, — которая возрастает по мере ухудшения положения затрагиваемых лиц и увеличения властных полномочий лиц или организаций, совершающих либо не совершающих соответствующие действия. Когда решения принимаются или действия совершаются несколькими субъектами, предполагается, что каждый из них принимает на себя свою долю ответственности, исходя из своей роли и степени воздействия своего участия. В таких случаях речь идет об общей или совместной ответственности всех этих субъектов.

Концепция социальной ответственности, понимаемая как чувство долга каждого человека по отношению к своим собратьям, имеет глубокие и давние корни в западном этическом мировоззрении, которое основано на воззрениях древнегреческих философов и иудейско-христианской традиции. Однако лишь к



середине XIX века идея о том, что человек несет ответственность перед другими людьми, стала систематически ассоциироваться с другими концепциями, которые, несмотря на созвучность с этой идеей, имеют другие основы [1].

Такие новые подходы к этическим нормам, которыми должны руководствоваться все люди в своем поведении по отношению друг к другу, постепенно сформировали различные концепции того, что на современном языке называется социальной ответственностью. Общим знаменателем для этих подходов является поведение, направленное не только на содействие благополучию других людей, но и, в соответствии с концепцией развития человеческого потенциала, на предоставление им возможностей для самосовершенствования. Осуществление этой ответственности, как правило, распространяется не только на физических лиц, но и на организации как юридические лица. Однако в условиях, далеких от достижения консенсуса в отношении характера, необходимости, степени и регулирования социальной ответственности, этот вопрос вызывает ожесточенные споры, когда, например, предпринимаются попытки применить это понятие к капиталистическим компаниям, главная цель которых — максимальное увеличение их прибыльности. Еще одним предметом споров является отказ влиятельных авторов согласиться с тем, что социальная ответственность выходит за рамки строгого соблюдения рыночных законов<sup>1</sup>.

Если принимается, что любое решение человека предполагает определенную степень свободы; если признается, что рынок нередко дает сбой; и если учитывается плачевное положение, в котором находится значительная часть человечества, то становится очевидным, как показали Амартия Сен [2; 3] и Марта Нуссбаум [4], что осуществление социальной ответственности вызывает необходимость выйти за рамки вышеупомянутых законов. Социальная ответственность, независимо от того, как такая ответственность определяется, это то, что также распространяется на отдельных физических лиц, некоммерческие организации и даже государства.

Из этого следует, что социальная ответственность различных субъектов проистекает непосредственно из моральных принципов: субъект является социально ответственным в той мере, в какой его ценности, установки и поведение способствуют его собственному совершенствованию, как и улучшению жизни и перспектив тех, с кем он связан. Если применить эту концепцию на практике, следуя предложению Европейской комиссии [5], то придется признать, что социальная ответственность подразумевает *a)* предотвращение, смягчение и обращение вспять любых негативных последствий тех или иных действий и *b)* содействие достижению их максимальных положительных результатов.

Споры относительно степени ответственности социальных субъектов распространились на геополитическую сферу. С середины XX века авторы исследо-

---

<sup>1</sup> Среди них, вероятно, наиболее ясно по вопросу о социальной ответственности высказался Милтон Фридман [6].

ваний и руководители подчеркивают необходимость такой ответственности по отношению к людям, которые, проживая за пределами юрисдикции того или иного государства, иногда оказываются в крайне тяжелых ситуациях, которые они не могут разрешить сами или которые не могут быть устранены государствами. Зато такие ситуации можно урегулировать в сотрудничестве с другими государствами, располагающими достаточными ресурсами, или с помощью частных субъектов таких государств. Поэтому все чаще признается, что совместная ответственность выходит за рамки национальных границ в целях урегулирования ситуаций, которые в конечном счете затрагивают группы людей, независимо от их географического местонахождения или их связи с конкретным государством, как, например, в случае наркозависимых лиц.

Данная позиция не является единодушной по причинам теоретического и практического характера. В теоретическом плане она оспаривается авторами как с индивидуалистической, так и иных точек зрения. Например, Милтон Фридман считает, что с индивидуалистической точки зрения каждое лицо несет ответственность за решение своих проблем в рамках того или иного государства, ответственность которого ограничивается защитой жизни, физической безопасности и имущества его населения. С другой стороны, Джон Ролс в своей работе «Теория справедливости» [7] утверждает, что эту концепцию следует применять на национальном, а не на международном уровне, на котором должен действовать принцип солидарности. На практике совместная ответственность ставится под сомнение либо из-за того, что некоторые государства пытаются использовать сотрудничество в качестве средства вмешательства во внутренние дела других государств, либо из-за того, что некоторые получатели помощи склонны переносить персональную ответственность на гуманитарных работников; обе позиции противоречат этическим ценностям, которыми следует руководствоваться при осуществлении социальной ответственности на международном уровне.

В своей работе, посвященной вопросу справедливости [3], Сен, критикуя Ролса, заявляет, что предоставление поддержки в целях улучшения условий для развития человеческого потенциала жителей различных государств — это не просто вопрос солидарности, который ставит различные общества на неодинаковый уровень. На самом деле это вопрос справедливости, которая ставит всех людей на один уровень в силу присущего им достоинства и требует приверженности со стороны обществ и правительств государств, считающих себя развитыми. В этом смысле наряду с другими национальными, международными и транснациональными субъектами они несут совместную ответственность за обеспечение возможностей для создания потенциала у населения стран, располагающих меньшими ресурсами. В современном глобальном мире подтверждается правильность позиции Эдгара Морины, который утверждает, что общность судьбы человечества, сталкивающегося с общими проблемами жизни и смерти, требует проведения политики гуманности, которой должно придерживаться человечество в будущем [8, р. 47]. Следовательно, совместная ответственность на международном уровне является неизбежным следствием основанной на моральных принципах концепции социальной ответственности.

## Социальная ответственность в контексте альтернативного развития

Как и все другие виды человеческой деятельности, процесс, называемый противодействием предложению запрещенных наркотиков<sup>2</sup>, имеет этические последствия, которые в данном контексте особенно значительны. Такой процесс не только разрушает жизнь многих людей, но и ставит под угрозу будущее некоторых общин и даже, в ряде случаев, серьезно препятствует развитию обществ. В связи с этим возникает вопрос о том, в какой степени целесообразна задача ликвидации в обществе зависимости от наркотических средств оправдывает применение определенных крайне репрессивных мер. Одним из примеров является опрыскивание сельскохозяйственных культур, что негативно сказывается на здоровье людей, окружающей среде и легальной экономической деятельности фермерских хозяйств<sup>3</sup>, вся тяжесть которых нередко ложится на крайне обездоленные слои общества.

В рамках данного вопроса совместная ответственность за принятые решения и совершенные действия в целях решения мировой проблемы наркотиков имеет особое значение с учетом многочисленности участвующих субъектов. К ним относятся такие международные субъекты, как Организация Объединенных Наций, и в частности Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), Международный комитет по контролю над наркотиками (МККН) и Комиссия по наркотическим средствам (КНС); транснациональные субъекты, в том числе некоторые неправительственные организации; национальные субъекты, включая государства, затронутые производством и потреблением запрещенных наркотиков, а в этих государствах — конкретные ведомства, отвечающие за управление стратегией по борьбе с наркотиками и ее осуществление; губернаторы регионов в этих государствах; местные органы власти районов, затронутых производством и потреблением запрещенных наркотиков; производители и распространители сырья и материалов, необходимых для изготовления таких наркотиков; производители и потребители наркотиков; а также, разумеется, общины, затронутые этой деятельностью.

Цель настоящей статьи состоит не в том, чтобы решить главное противоречие между конечной целью победить наркотики и несправедливостью определенных мер, затрагивающих некоторые из наиболее обездоленных групп в

---

<sup>2</sup>Эту формулировку следует изменить, с тем чтобы отразить отказ от преобладавшей ранее деструктивной позиции в пользу конструктивного подхода, согласно которому цель состоит не в борьбе с наркотиками, как таковыми, а в предоставлении тем, кто по той или иной причине, добровольно или вынужденно, оказался вовлеченным в незаконный оборот или потребление наркотических средств, инструментов, позволяющих им разорвать порочный круг и не допустить превращения этой проблемы в источник индивидуального отчуждения и социальной напряженности. Поэтому в материалах, которые упоминаются в настоящей статье, ориентированной на перспективу, не употребляются фразы «борьба с наркотиками» или «борьба с выращиванием запрещенных культур», а отражено стремление к построению мира, свободного от наркотической зависимости, или, в соответствующих случаях, к «альтернативному развитию».

<sup>3</sup>См., например, доклад Всемирной организации здравоохранения 2015 года, опубликованный 19 марта 2015 года Международным агентством по изучению рака, о вредном воздействии глифосата [9], который используется для окуливания кокаиновых кустов в некоторых странах, включая Колумбию.

обществе, поскольку в настоящее время этот вопрос изучается в рамках других исследований<sup>4</sup>. Целью статьи, скорее, является привлечение внимания к ответственности, которая лежит на всех субъектах в связи с принимаемыми ими решениями в контексте мер по борьбе с наркотиками, и необходимости в эффективном и согласованном осуществлении ими этой ответственности. Иными словами, важно, чтобы все субъекты признали, что они несут совместную ответственность за такие решения и, в зависимости от конкретной роли каждого, за последствия этих решений, основываясь на этических критериях (т.е. на критериях, способствующих совершенствованию общества).

Одним из инструментов, используемых для кардинального решения проблемы роста производства и распространения запрещенных наркотиков, является стратегия альтернативного развития, которая, согласно Организации Объединенных Наций, представляет собой «процесс, направленный на предотвращение и ликвидацию незаконного культивирования растений, содержащих наркотические средства и психотропные вещества, с помощью специально разработанных мер по развитию сельских районов» [10]. С этической точки зрения цель этого процесса не может состоять только в том, чтобы искоренить или заменить производство наркотиков, а должна заключаться в содействии развитию человеческого потенциала затронутого населения. Это означает не только предоставление такому населению возможности и способов получения необходимых ресурсов для поддержания достойного уровня жизни в условиях свободы, но и восстановление культуры законности, из которой такое население нередко оказывалось исключенным по не зависящим от него причинам. Такая направленность предусмотрена, в частности, в качестве одной из главных задач Программы для семей лесников в Колумбии. Поэтому важность программ альтернативного развития не может измеряться исключительно на основании их краткосрочной эффективности в борьбе с наркотиками; они должны также оцениваться с учетом их вклада в решение проблем людей, которые было бы несправедливо решать только с помощью силы. В этом отношении тенденция измерения результативности программ альтернативного развития с использованием показателей развития человеческого потенциала является вполне оправданной [11, р. 111].

В странах-производителях большинство вышеупомянутых культур выращиваются мелкими фермерами, для которых они нередко являются единственным средством обеспечения средств существования в регионе их проживания. Поэтому стратегия альтернативного развития выходит за рамки простой замены некоторых видов растений на другие: самым важным элементом является обеспечение этим фермерам достойных средств существования, которые не предполагают культивирование растений, используемых для производства наркотических средств.

Таким образом, необходимо признать, что эти фермеры являются самым слабым звеном в цепочке производства и распространения наркотиков. Ввиду того что

---

<sup>4</sup>Различные государственные и частные органы, такие как Организация американских государств и Глобальная комиссия по наркотической политике, изучают этот вопрос и ставят под сомнение целесообразность и эффективность стратегий, которые применялись в борьбе с незаконными наркотиками.

находятся в ситуации особой уязвимости, они могут отказаться от такого культивирования только в случае осуществления программ, позволяющих им заменить выращивание соответствующих культур другими видами приносящей доход деятельности на устойчивой основе. Это было вновь подтверждено на второй Международной конференции высокого уровня по вопросам альтернативного развития, которая проводилась в Бангкоке в рамках подготовки к специальной сессии Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков, состоявшейся в 2016 году, с участием представителей органов власти высокого уровня. На этой Конференции было отмечено, что фермеры, занимающиеся выращиванием запрещенных культур или незаконным оборотом наркотиков, зачастую делают это из-за нищеты и необходимости удовлетворить свои основные потребности. Нередко именно отсутствие возможностей для получения законного и устойчивого дохода заставляет их выращивать запрещенные наркотики [12]. Вместе с тем важно подчеркнуть, что нищета является не единственной мотивацией для таких фермеров [13, p. 42].

На Конференции в Таиланде Директор-исполнитель УНП ООН Юрий Федотов выступил с видеобращением, в котором вновь подтверждался огромный потенциал альтернативного развития и его способность кардинально улучшить жизнь людей. Заместитель Директора-исполнителя УНП ООН подчеркнул, что Цели в области устойчивого развития обеспечивают идеальную платформу для эффективного альтернативного развития в таких областях, как сокращение масштабов нищеты, устойчивое сельское хозяйство, охрана окружающей среды и содействие построению мирных и инклюзивных обществ. Наконец, подчеркивалась необходимость в том, чтобы эта стратегия стала адекватно финансируемым и устойчивым элементом международной политики в области борьбы с наркотиками, которая осуществлялась бы не только на самом высоком политическом уровне, но и отдельными членами общества<sup>5</sup>.

Важно отметить, что, в отличие от других компонентов деятельности, которая до сих пор называлась борьбой с наркотиками, включая опрыскивание плантаций запрещенных культур, альтернативное развитие не вызывает возражений этического характера; напротив, существует консенсус в отношении того, что оно является одной из немногих стратегий, в определенных экономических, технических и управленческих условиях, не приносящих вред усилиям по построению мира, в котором наркотические средства не будут препятствием для индивидуального и социального развития.

С учетом того, что потребление наркотиков остается одной из самых острых проблем на глобальном уровне, нет никаких сомнений в том, что все социальные субъекты, прямо или косвенно участвующие в поиске решений относительно про-

---

<sup>5</sup>В связи с этим следует отметить, что на совещании, состоявшемся в Вене в марте 2016 года до специальной сессии Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков, представители правительств Германии, Колумбии и Таиланда наряду с УНП ООН подчеркнули, что там, где программы альтернативного развития разрабатываются в сотрудничестве с общинами-бенефициарами, отвечают их потребностям и осуществляются в рамках более широких стратегий развития и более активного участия государства, они, как правило, приносят устойчивые долгосрочные результаты и оказывают позитивное воздействие на социальную сплоченность, а также способствуют законности и интеграции в рамках национальной территории и экономики [14].

изводства, распространения и потребления наркотиков на различных уровнях — транснациональном, международном, национальном и местном, — должны признать и решительно взять на себя ответственность в отношении стратегии альтернативного развития. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что проблема мелких фермеров, которые стали выращивать незаконные культуры в силу необходимости или в результате почти непреодолимого давления со стороны наркоторговцев или незаконных вооруженных группировок, является прежде всего проблемой людей, решение которой требует, чтобы субъекты всех уровней, от местного до глобального, взяли на себя эту ответственность.

Такое признание ответственности в свою очередь требует, чтобы все лица и организации, участвующие в принятии решений, которые должны повлиять на процессы развития в затронутых незаконным культивированием регионах, координировали свои действия в поддержку такого развития. Поэтому на первый план выходит концепция совместной социальной ответственности или совместной ответственности, о которых говорилось выше, в качестве одного из необходимых условий для успешного осуществления программ альтернативного развития. Иными словами, все эти лица и организации несут совместную ответственность, в рамках своей соответствующей сферы компетенции, перед теми людьми, будущее которых во многом зависит от этих программ. Таким образом, те, кто не признает или не берет на себя, насколько это возможно, ответственность в этом вопросе, который столь важен для значительной части мирового населения, ведут себя недостойно с этической точки зрения.

### **Международные заявления о совместной ответственности в контексте альтернативного развития на глобальном уровне**

Концепция совместной ответственности развивалась параллельно с международной деятельностью по борьбе с запрещенными наркотиками с конца XIX века [15, pp. 1-4]. По сути, мировая проблема наркотиков все в большей степени рассматривалась как проблема глобального управления, как реальный вызов, с которым не могут справиться отдельные государства. Однако до середины 1990-х годов принцип совместной ответственности основывался, по крайней мере частично, на делении мира, воспринимаемом в настоящее время вырванным из контекста, на страны-производители и страны-потребители (*ibid.*), при котором большая часть бремени ответственности нередко ложилась на страны-производители, считавшиеся «виновными» за рост незаконного оборота наркотиков во всем мире.

В силу причин, изложенных в первой части настоящей статьи, программы альтернативного развития представляют собой потенциально важный инструмент для решения данной проблемы в этих странах. Однако на практике такие программы по-прежнему осуществляются в ограниченном числе стран, в целом являющихся традиционными производителями незаконных наркотиков<sup>6</sup>, и нехватка

---

<sup>6</sup>Этими странами являются Афганистан, Боливия (Многонациональное Государство), Колумбия, Индонезия, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Марокко, Мьянма, Перу, Филиппины и Таиланд (согласно докладом Организации Объединенных Наций, опубликованным с 2011 по 2013 год).

выделяемых на эти программы ресурсов существенно ограничивает их потенциал. В связи с этим вызывает, мягко говоря, обеспокоенность, что в то время как на уничтожение незаконных культур с применением таких методов, как опрыскивание, иногда также разрушающих будущее целых общин, расходуются крупные суммы, в отношении вкладов в процессы, которые, как и альтернативное развитие, могут открыть возможности для индивидуального и социального развития жителей регионов, затронутых незаконным культивированием, существуют ограничения. Достаточно отметить, например, что, как указано во *Всемирном докладе о наркотиках за 2015 год*, общая сумма средств, направляемых на альтернативное развитие государствами — членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), составила всего 0,1 процента от общего объема глобальной помощи в целях развития [11, с. 233]<sup>7</sup>.

Необходимость, неотложность и комплексный характер цели противодействия мировой проблеме наркотиков, а также важность стратегии альтернативного развития в рамках этой цели требуют участия многих субъектов, которые привержены осуществлению данной стратегии на различных уровнях и, следовательно, должны работать сообща для достижения этой цели. Следует напомнить о том, что связанная с данной стратегией проблема касается эффективности стратегии не только в сокращении предложения запрещенных наркотиков, но и в создании возможностей на устойчивой основе и наращивании потенциала в общинах, которые во многих случаях были абсолютно исключены из процессов, направленных на развитие человеческого потенциала.

В последние годы как государства, так и Организация Объединенных Наций все больше признают важность концепции совместной ответственности, которая постепенно становится одной из главных характерных особенностей заявлений в отношении международного сотрудничества в различных областях, включая альтернативное развитие как одну из ключевых стратегий решения мировой проблемы наркотиков.

В частности, в рамках Организации Объединенных Наций государства все чаще используют понятие общей и совместной ответственности за решение мировой проблемы наркотиков. В марте 2011 года на пятьдесят четвертой сессии Комиссии по наркотическим средствам был организован круглый стол, посвященный «активизации применения принципа общей и совместной ответственности в качестве центрального элемента международного сотрудничества в противодействии вызовам, связанным с мировой проблемой наркотиков...» [16]. Участники подчер-

---

<sup>7</sup>Еще один пример, касающийся Колумбии, показывает, что в общей сумме государственных расходов на осуществление шести стратегий, о которых говорится в ее докладе за 2012 год, для решения проблемы запрещенных наркотиков [17, р. 12], расходы на стратегию сокращения предложения с помощью различных форм запрета составили 64,2 процента, на укрепление правового и институционального потенциала — 25,7 процента, а на альтернативное развитие — всего 5,5 процента. Последний показатель отражает снижение среднего показателя за все годы, с 2003 по 2008 год составлявший 7,1 процента. Кроме того, общая сумма инвестиций в альтернативное развитие, которые были осуществлены Колумбией и по линии международного сотрудничества в период с 2003 по 2009 год, не только значительно менялась, но и составила в среднем лишь 2,3 процента от суммы ежегодных инвестиций (показатели, представленные в рамках инициативы правительства Колумбии «Социальные действия», приводит Зорро-Санчес [1]).

кнули, что странам необходимо обмениваться опытом и надлежащей практикой в целях воплощения в жизнь принципа совместной ответственности [18, para. 36].

В марте 2012 года эта же тема была выбрана для проведения круглого стола в целях привлечения внимания к необходимости более глубокого понимания этого принципа, его сущности, методов его применения и его действия, а также способов, с помощью которых государства должны использовать этот принцип в своих программах международного сотрудничества в решении мировой проблемы наркотиков [19, pp. 37 and 38]. На этой встрече ее участники подчеркнули отсутствие рабочего определения принципа общей и совместной ответственности, как и определения степени ответственности и обязательств каждой страны в борьбе с запрещенными наркотиками, и пришли к выводу, что концепция общей и совместной ответственности требует дополнительного уточнения [19, p. 38].

На пятьдесят шестой сессии Комиссии по наркотическим средствам, состоявшейся в марте 2013 года, Колумбия, Мексика, Перу, Сальвадор и Таиланд представили проект резолюции, посвященной вопросу усиления совместной ответственности [20]. В этой резолюции не только подчеркивается, что все государства, принимая индивидуальные и совместные меры, должны руководствоваться принципом совместной ответственности, но и отмечается важность «твердой политической воли на основе равной ответственности, а также международного сотрудничества и координации между всеми соответствующими участниками на всех уровнях» [20]. Как отмечено в ежегодном докладе Международного комитета по контролю над наркотиками за 2012 год, принцип совместной ответственности может рассматриваться как общая обязанность различных субъектов, включая государственные учреждения, частный сектор, местные общины и отдельных лиц [15, p. 1].

Наконец, на состоявшейся в 2016 году специальной сессии Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков рассматривался вопрос о совместной ответственности, которая была признана одним из ключевых элементов борьбы с наркотиками. Содействие принятию совместной ответственности правительствами и обществом является одной из важнейших задач по устранению структурных причин производства, незаконного оборота и потребления наркотиков, что способствует предотвращению насилия и социального ущерба [21].

### *Факторы, ограничивающие поддержку альтернативного развития на международном уровне*

Представляется, что полемика вокруг совместной ответственности ведется в основном в Комиссии по наркотическим средствам и на других международных форумах, однако, когда речь заходит о применении этого принципа в местной, национальной и международной практике, возникает ряд сдерживающих факторов.

Первый сдерживающий фактор, связанный с международным правом, состоит в том, что применение совместной ответственности ограничивается соблюдением суверенитета и территориальной целостности государств и принци-



пом невмешательства в их внутренние дела. Международные договоры и резолюции, в которых, как правило, упоминается их необязательный характер, лишь служат руководством для принятия международных обязательств и норм поведения. Однако они не имеют достаточной силы для введения правил и нормативных положений.

Вторым сдерживающим фактором является то, что призывы к поддержке альтернативного развития, как правило, принимают форму общих рекомендаций и не содержат конкретных указаний относительно способов оказания поддержки данной стратегии. Несмотря на деятельность по мобилизации поддержки соответствующих программ и существование с 2013 года Руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития [22], в конечном счете именно государства решают, следует ли оказывать другим странам помощь в осуществлении таких программ и каким образом это нужно делать.

Третьим сдерживающим фактором является то, что в поддержку альтернативного развития выступает относительно небольшое число стран. Хотя 18 стран имеют стратегии альтернативного развития или какой-либо план действий<sup>8</sup>, соответствующую поддержку нередко оказывает гораздо меньшая группа стран-доноров, традиционно предоставлявших помощь для такого сотрудничества. Например, в Колумбии поддержка альтернативного развития приходит главным образом от Соединенных Штатов Америки, Европейского союза и нескольких европейских государств, в том числе Бельгии, Нидерландов, Франции и Швеции [23, pp. 266 271].

Отчасти как результат вышеизложенного, четвертым сдерживающим фактором является отсутствие международной коалиции или движения за альтернативное развитие. В отличие от других глобальных задач в области управления, таких как незаконный оборот оружия, распространение минных полей в районах вооруженного конфликта и «ответственность по защите» гражданского населения от преступлений против человечности, в отношении альтернативного развития не существует каких-либо четко выраженных глобальных обязательств. На национальном и международном уровнях<sup>9</sup> проводятся ряд мероприятий по вопросам честной торговли, а также симпозиумов с участием специалистов, экспертов и научных работников, но при этом отсутствуют какие-либо структурные обязательства, связанные с третьими странами, транснациональными компаниями или международными потребителями, которые являются важными субъектами в успешном сбыте продукции, производимой в рамках процессов альтернативного развития.

Наконец, пятым сдерживающим фактором является крайне слабая связь между проектами альтернативного развития и международными рынками. Пре-

---

<sup>8</sup>Таковыми странами являются Боливия (Многонациональное Государство), Германия, Дания, Иран (Исламская Республика), Италия, Канада, Китай, Литва, Нидерланды, Новая Зеландия, Перу, Саудовская Аравия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Таиланд, Финляндия, Эквадор и Япония (согласно данным Организации Объединенных Наций за период с 2011 по 2013 год).

<sup>9</sup>В приложении II к Всемирному докладу о наркотиках за 2015 год содержится перечень отдельных международных мероприятий, посвященных альтернативному развитию, которые проводились с 2001 года.

дыдущие исследования, проведенные Каммингой в университете Валенсии [23, pp. 387 and 388], были направлены на сбор фактических данных о международных каналах сбыта продукции, полученной в рамках проектов альтернативного развития в трех регионах Колумбии. Любые такие фактические данные могут рассматриваться как знаки признания принципа совместной ответственности. Однако, помимо весьма ограниченного количества проектов, получивших международную поддержку, исследование показало, что лишь незначительная часть продукции, произведенной в рамках проектов альтернативного развития, достигла международных рынков (*ibid.*, pp. 387 and 388).

В подтверждение этих выводов во *Всемирном докладе о наркотиках за 2015 год* отмечается, что преференциальные торговые соглашения, направленные на предоставление поддержки странам-производителям, не предусматривали какой-либо прямой поддержки для проектов в области альтернативного развития [11, p. 117]. Кроме того, в ходе обсуждения ряда примеров передовой практики в области осуществления совместной ответственности Международный комитет по контролю над наркотиками упомянул лишь «...многие примеры согласованных коллективных усилий... в рамках программ обеспечения альтернативных источников средств существования», но не пояснил, к чему привели эти усилия [15, para. 33]<sup>10</sup>.

С учетом совокупности этих сдерживающих факторов можно сделать два предварительных вывода. Во-первых, как представляется, существует значительный разрыв между глобальным уровнем, где основное внимание неизменно уделяется, в разное время и в разных органах, принципу совместной ответственности, и местным и национальным уровнями, на которых осуществляются программы альтернативного развития и где эта совместная ответственность, судя по всему, имеет весьма ограниченные масштаб и охват. Во-вторых, эти сдерживающие факторы также свидетельствуют о том, что недостаточно добиваться совместной ответственности исключительно на уровне государства. Преодолеть проблему наркотиков как глобальный вызов необходимо с участием широкого круга негосударственных субъектов на местном, национальном и международном уровнях.

### **На пути к осуществлению совместной ответственности в рамках процессов альтернативного развития**

В свете вышеизложенного неудивительно, что во *Всемирном докладе о наркотиках за 2015 год* делается вывод о несоответствии международных заявлений оказываемой финансовой поддержке альтернативного развития [11, с. 233] и

---

<sup>10</sup> Тем не менее в последнее время был достигнут определенный прогресс, свидетельствующий о том, что осуществление совместной ответственности в этой области является вполне реальным. Имеются три примера: во-первых, партнерские связи, налаженные известной шведской сетью мебельных магазинов с организациями в Таиланде в целях продвижения на рынки продукции, полученной в рамках проектов альтернативного развития [14]; во-вторых, участие шести организаций, занимающихся альтернативным развитием, в торгово-промышленной выставке *Mascoffueda-60* в Колумбии, которое показало, что можно установить конструктивный диалог на различных уровнях между государственным и частным секторами, как национальный, так и международный [24]; и, в-третьих, сотрудничество между австрийским производителем шоколада и ассоциацией производителей «Монтебраво» в департаменте Чоко, Колумбия [25].

отмечается сокращение средств, выделяемых на альтернативное развитие государствами — членами ОЭСР, на 71 процент по сравнению с 2009 годом (там же).

Причины такого сокращения могут быть частично связаны с финансовым кризисом или с тем, что некоторые страны, возможно, не учитывают такие ресурсы отдельно, а включают их в более широкие категории помощи в целях развития. Однако очевидно, что существует реальный разрыв между заявлениями и международной поддержкой, которая, независимо от ее точного объема, распространяется в целом на все области сотрудничества в целях развития<sup>11</sup> и подтверждает сомнения относительно готовности различных субъектов принять на себя свою долю совместной ответственности в отношении альтернативного развития. В целях устранения этого разрыва необходимо выработать новый подход для обеспечения того, чтобы совместная ответственность в области альтернативного развития являлась чем-то большим, нежели пустая риторика. Она должна стать активно функционирующей системой, побуждающей к действию многочисленных местных, региональных, национальных, международных и глобальных государственных и частных субъектов, осознающих реальное положение дел в своих соответствующих областях деятельности и готовых решать проблемы, которые ставит перед ними нынешняя реальность.

Несомненно, государства-производители должны по-прежнему играть ключевую роль в реализации проектов альтернативного развития независимо от того, в чем выражается эта роль — в финансировании программ, оказании технической помощи или упрощении процедур, необходимых для успешной реализации этих проектов (таких, как признание земельных прав и обеспечение доступа на рынки). Вместе с тем другие страны и организации должны также выполнять свою роль в осуществлении на деле совместной ответственности, которая возлагается на них. Тем не менее поддержка со стороны этих стран и организаций, как представляется, постепенно сокращается, и эта тенденция вынуждает страны, в которых реализуются проекты альтернативного развития, выделять дополнительные ресурсы на эти проекты из собственных средств [11, p. 86]. На сегодняшний день лишь небольшое число других стран, включая Германию, Канаду, Нидерланды и Соединенные Штаты, играют важную роль в осуществлении двусторонних программ в поддержку альтернативного развития (*ibid.*, p. 85).

Поскольку маловероятно, что, например, все 53 государства — члена Комиссии по наркотическим средствам вдруг начнут оказывать прямую поддержку проектам альтернативного развития в других государствах, возникает вопрос: что они и другие страны могли бы сделать на двустороннем или многостороннем уровне для определения той формы, в которой их ответственность может быть реализована? В связи с этим они вполне могли бы взять на вооружение двойной подход, предусматривающий поощрение мер в поддержку альтернативного развития, принимаемых компаниями, которые наиболее тесно связаны с их экономическими процессами, и оказание помощи в создании условий, способствующих открытию своих рынков для продукции, производимой в рамках проектов альтер-

---

<sup>11</sup> Например, как показано в подготовленных Программой развития Организации Объединенных Наций последовательных докладах о ходе достижения Целей развития тысячелетия.

нативного развития. Однако это нередко зависит от их готовности заключать торговые соглашения на многостороннем уровне. В любом случае эти государства могли бы также играть непосредственную роль в качестве покупателей товаров, производимых в рамках проектов альтернативного развития, или в качестве инициаторов производства или сбыта этих товаров компаниями или неправительственными организациями, действующими на их территории.

В связи с этим следует отметить, что неправительственным организациям рекомендовалось не только участвовать в сбыте продукции, производимой в рамках проектов альтернативного развития, но и, в частности, способствовать повышению осведомленности о значимости соответствующих проектов, а эта задача пока выполняется лишь немногими такими организациями. Например, следует отметить, что, хотя различные местные, национальные и международные неправительственные организации выражают приверженность продвижению органических продуктов или продукции честной торговли, их действия не распространяются на продукцию, произведенную в рамках проектов альтернативного развития. Существует лишь несколько исключений в виде высококачественных продуктов, производимых в рамках нескольких проектов во всем мире, таких как органический кофе, который производит сеть Ecolsierra (Red Ecolsierra) в Санта-Марте, Колумбия, или продукция честной торговли Фонда Мае Фа Луанг в Таиланде.

То же относится к национальным и многонациональным компаниям. Несмотря на то что в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития подчеркивается решающая роль частного сектора и создания государственно-частных партнерств, ориентированных на обеспечение успешного и устойчивого альтернативного развития [22], лишь немногие компании заявили о своей готовности оказывать эту поддержку путем закупки сырья или готовой продукции. В некоторых регионах, где производятся наркотики, были созданы государственно-частные партнерства, такие как партнерство при содействии Агентства Соединенных Штатов по международному развитию (ЮСАИД) в Колумбии с компанией «Старбакс» и несколькими национальными компаниями [26, р. 33], а также партнерство при содействии УНП ООН в Колумбии и Перу между австрийским производителем шоколада Zotter и ассоциациями местных производителей [25]. Однако нередко эти партнерства не имеют непосредственного отношения к проектам альтернативного развития или остаются ограниченными по масштабу своей деятельности и сроку существования.

### *Государственно-частные партнерства как средство осуществления совместной ответственности<sup>12</sup>*

Надлежащая реализация совместной ответственности требует такого уровня координации между сторонами, который обеспечивал бы бесперебойное осуществление ими соответствующих действий. Хотя такая координация может быть

---

<sup>12</sup>В настоящем анализе участвовала Люсия Торрес Альварадо, магистрант Междисциплинарного центра исследований в области развития (CIDER) Андского университета в Боготе, которая представила обзор литературы.

формальной или неформальной, в большинстве случаев лишь формальная координация (четко установленная в соглашениях, которые могут иметь различные формы) обеспечивает определенную степень гарантий, достаточных для должного увязывания ответственности различных субъектов. Эти соглашения не должны ограничиваться осуществлением краткосрочных мер в рамках конкретных обязательств сторон в отношении того или иного проекта или инфраструктуры [27; 28, р. 4]. Они, скорее, должны принимать форму партнерских отношений, на основе которых зачастую создаются широкие коалиции, включающие не только государственные органы, но и лидеров общин, национальных или международных предпринимателей, частных консультантов, представителей научных кругов и неправительственных организаций [29, р. 12].

Государственно-частные партнерства укрепляют потенциал субъектов в плане положительного воздействия на общество, в котором они функционируют. Например, Девлин и Могиллански [30, р. 66] утверждают, что во многих случаях информация в отношении рынка, которой могут воспользоваться частные компании, пусть даже неполная, позволяет им определить возможности и препятствия, с тем чтобы успешно разработать стратегии, направленные на улучшение экономических условий определенных групп, например тех, кто стремится к экономической деятельности, альтернативной выращиванию запрещенных культур. С другой стороны, государственные органы преследуют в этом вопросе долгосрочную цель, используя при принятии соответствующих мер стратегические директивы и различные виды ресурсов. В случае взаимодействия обоих секторов увеличивается их потенциал по выявлению и преодолению препятствий. Одним из таких примеров является стимулирование экономического роста и изменение условий жизни населения, связанного с программами альтернативного развития.

В специальной литературе широко признается составленная Всемирным банком классификация функций государственного сектора в создании благоприятных условий для реализации корпоративной социальной ответственности: установление задач, содействие, налаживание партнерских отношений и утверждение. Фокс, Уорд и Ховард [31] объясняют соответствующие функции следующим образом:

- Установление задач: определение минимальных стандартов для эффективного ведения хозяйственной деятельности с помощью законодательства
- Содействие: предложение компаниям частного сектора разнообразных стимулов в целях побуждения их к участию в данной деятельности
- Налаживание партнерских отношений: действия в качестве партнера частного сектора и гражданского общества и использование их взаимодополняющих навыков
- Утверждение: признание передовой практики организаций и поддержка социально ответственных инициатив на примерах этих организаций

Данные функции не являются несовместимыми, и, возможно, в связи с конкретным вопросом их сочетание может быть отражено в различных действиях.

Со своей стороны Генеральная Ассамблея в резолюции 66/288, озаглавленной «Будущее, которого мы хотим», подчеркивает потенциальную роль, которую может играть частный сектор в качестве партнера в решении сложных проблем, непосредственно связанных с устойчивым развитием, таких как проблемы, возникающие в рамках процессов альтернативного развития, и поэтому требующих участия различных социальных субъектов. В связи с этим следует отметить, что в таких странах, как Колумбия, где данные процессы имеют первостепенное значение, основы Национального плана развития на 2014–2018 годы предусматривают, что для достижения поставленных целей правительство будет работать рука об руку с деловыми кругами и местными органами власти в целях разработки государственных стратегий и налаживания партнерских связей между государственным и частным секторами [32, р. 63]<sup>13</sup>.

Современная глобализация усложнила как местные, так и региональные процессы развития и взаимоотношения между субъектами, которые совместно стремятся содействовать этим процессам. С данной точки зрения усилия по содействию развитию становятся все более трудными и неэффективными, если они зависят от действий одного субъекта, независимо от того, в какой форме они осуществляются. По этой причине реализация социальной ответственности все в большей степени требует налаживания партнерских отношений с другими соответствующими субъектами.

Масштаб этой ответственности может быть весьма широким, если, например, она связывает все субъекты, задействованные в производственно-сбытовой цепочке — в данном случае производственно-сбытовой цепочке альтернативному выращиванию запрещенных культур — от этапа инвестиций до этапа конечного сбыта соответствующей продукции. Такие авторы, как Скотт (2014 год), считают, что целесообразно построить матрицы, которые позволят выявить в каждом случае соответствующие субъекты, определить их обязанности в рамках цепочки и установить партнерские связи в качестве инструмента, способствующего выполнению этих обязанностей.

### *Международный контекст как благоприятная среда для реализации совместной ответственности*

Хотя мировая проблема наркотиков часто обсуждается на двусторонних или многосторонних форумах, стратегия альтернативного развития редко рассматривается в ходе этих обсуждений. Помимо обмена информацией об оптимальных

---

<sup>13</sup> Хотя проблемы управления в значительной степени помешали реализации инициативы по капитализации предприятий, которую в 1990-х годах предприняло правительство Колумбии в контексте стратегии альтернативного развития, концепция этой инициативы фактически представляла собой попытку налаживания партнерских отношений между государственным сектором, частным предприятием и лицами, занимавшимися выращиванием запрещенных культур, и в будущем можно использовать данный опыт. Инициатива капитализации предприятий, которая осуществлялась на основе системы первоначальной помощи новым предприятиям, занимающимся производством и сбытом сельскохозяйственной продукции, была направлена на капитализацию проектов и предприятий в области альтернативного развития путем создания публичных акционерных предприятий, которые должны были объединить сельские фермерские организации и предприятия частного сектора, заинтересованные в предложенных программах [33, р. 9].

видах практики и извлеченных уроках, которая почти всегда носит технический характер и связана с конкретными проектами, крайне недостаточно обсуждается вопрос о том, что делают и могут сделать международные субъекты в поддержку альтернативного развития в рамках своей совместной ответственности.

Например, во многих резолюциях, декларациях и планах действий Организации Объединенных Наций упоминаются международные финансовые учреждения и региональные банки развития в качестве важных субъектов в плане поддержки или финансирования альтернативного развития. Однако, как представляется, такие органы, как Всемирный банк, не имеют структурных обязательств в отношении альтернативного развития. Это представляется упущенной возможностью, поскольку Всемирный банк является учреждением, которое, как Межамериканский банк развития, могло бы помочь выйти за рамки относительно мелких проектов в области альтернативного развития, благодаря которым делаются попытки повлиять на ситуацию, несмотря на масштабы и охват теневой экономики и законных конкурирующих отраслей. Кроме того, в целях укрепления ассоциаций производителей эти органы могли бы предоставить ресурсы для инфраструктуры производства и сбыта в целях повышения производительности, улучшения качества и, как результат, укрепления рыночного потенциала. В качестве примера можно привести средства, необходимые для нередко длительного и дорогостоящего процесса сертификации органической продукции или продукции честной торговли.

Однако международная поддержка не должна ограничиваться финансовой и технической помощью в целях альтернативного развития. С учетом важности международных рынков международные субъекты, которые зачастую являются продолжением государств, могут создать международную торговую систему, которая способствовала бы успешному сбыту соответствующей продукции. Независимо от целесообразности или желательности предпринимаемых в последнее время попыток обеспечить мировое признание продукции, произведенной в рамках проектов альтернативного развития [23, pp. 300 and 301], ясно, что подавляющее большинство этих продуктов не попадают на прибыльные рынки национального, международного или глобального уровня.

Хотя на первый взгляд тенденция к заключению соглашений о свободной торговле, как, например, соглашения между Европейским союзом и странами Латинской Америки, должна способствовать созданию благоприятной среды для продвижения продукции, произведенной в рамках проектов альтернативного развития, плохие условия, в которых реализуются многие из таких проектов, как правило, разрушают эти надежды. В рамках многих проектов альтернативного развития производятся с нерегулярными интервалами небольшие объемы достаточно дорогой, нестандартной продукции низкого качества. Это означает, что производители этой продукции пытаются конкурировать на национальных и мировых рынках не только с производителями теневого сектора, но и с легальными конкурентами.

С учетом неудовлетворительных условий во многих регионах, где осуществляются проекты альтернативного развития [11, pp. 90–93], необходимо оказывать постоянную поддержку этим проектам в плане как производства, так и сбыта.

Кроме того, для более структурного выделения им пространства на международных рынках необходимы преференциальные торговые соглашения. Предыдущие торговые соглашения, такие как Закон об Андской зоне преференциальной торговли и заменивший его Закон об Андской зоне преференциальной торговли и искоренении наркотиков, а также Всеобщая система преференций Европейского союза, способствовали свободному доступу на рынки сельскохозяйственной продукции, но не были специально направлены на продвижение продукции, произведенной в рамках проектов альтернативного развития [11, pp. 116 and 117].

Ни свободная торговля, ни преференциальная торговля пока не смогли обеспечить надежный сбыт продукции, произведенной в рамках проектов альтернативного развития. В связи с этим следует отметить, что если международное сообщество всерьез намерено придерживаться принципа совместной ответственности за поддержку альтернативного развития, то следует провести обсуждение с участием таких органов, как Всемирная торговая организация (ВТО) и другие организации, оказывающие прямое или косвенное воздействие на регулирование систем международной торговли, в целях определения наиболее эффективных механизмов поддержки продукции, произведенной в рамках проектов альтернативного развития, на международном уровне. В случае невозможности предоставления преференциального режима<sup>14</sup> тем более необходимо повысить качество стандартов для производства и сбыта альтернативной продукции. С учетом интересов этой группы органов не следует забывать о том, что альтернативное развитие также является источником потенциального или реального роста торговых потоков и экономической активности как стран, производящих соответствующую продукцию, так и стран, ее покупающих.

Процесс более полного учета альтернативного развития в системе международной торговли можно рассматривать как часть процесса определения его места в рамках более широких действий в области развития каждой страны. Наилучшим способом достижения этой цели представляется включение альтернативного развития в контекст недавно принятых Целей в области устойчивого развития. В связи с этим было проведено исследование для изучения того, как данный вопрос может соотноситься с логикой Целей [35; 11, p. 116], однако, для того чтобы понять, каким образом можно добиться этого, необходимо провести дополнительные исследования. Следует подчеркнуть, что необходимое включение поддержки программ альтернативного развития в более широкие национальные стратегии в области развития может еще больше усложнить осуществление совместной ответственности, которую должны взять на себя различные социаль-

---

<sup>14</sup>Кроме того, как поясняется во *Всемирном докладе о наркотиках за 2015 год*, в составлении которого участвовал Камминга в качестве исследователя и писателя, преференциальный режим бывает трудно ввести. Например, в 2005 году, после рассмотрения спора в ВТО, которое началось в 2002 году, была изменена Всеобщая система преференций Европейского союза. ВТО постановила, что тарифные преимущества, предоставленные согласно Специальным соглашениям по борьбе с производством и незаконным оборотом наркотиков, не соответствовали статье I.1 Генерального соглашения по тарифам и торговле, в которой предусмотрен общий режим наиболее благоприятствуемой нации. Это означает, что Европейский союз не мог предоставить преференциальный режим странам, производящим незаконные наркотики, если он не предоставил такой же режим другим бенефициарам Всеобщей системы преференций с аналогичными «потребностями в области развития, финансов и торговли» [34].



ные субъекты в связи с такими программами, поскольку их конкретные функции и обязанности, касающиеся альтернативного развития, могут стать менее ясными.

Не менее важно напомнить, что не следует путать финансовые и иные инструменты, предназначенные для содействия альтернативному развитию, и конечную цель альтернативного развития, которая состоит в расширении индивидуальных и социальных возможностей, позволяющих людям, которые по тем или иным причинам занимались выращиванием растений, используемых в изготовлении наркотических средств, навсегда отказаться от такой деятельности.

## **Выводы**

Проблема борьбы с выращиванием запрещенных культур имеет немало взаимосвязанных аспектов. Во-первых, нередко выращиванием таких культур занимаются общины, живущие в условиях крайней нищеты, нестабильности или подвергающиеся внешнему давлению и не имеющие возможностей для выхода из такой ситуации. Вот почему, прежде чем уничтожать запрещенные культуры, необходимо обеспечить для этих общин надежные альтернативные источники средств существования. Достижение этой цели требует определения и оценки социальной, технической и экономической целесообразности таких альтернатив. Но также необходимо предоставление элементарных базовых услуг, которые позволят тем, кто добровольно или вынужденно занимался выращиванием запрещенных культур, обеспечить себе достойное существование в условиях современного мира. Кроме того, требуется приверженность подходу, способствующему возвращению фермеров в сферу государственного управления, а прежде всего, законности, вне которой они оказались.

В связи с этим следует напомнить, что значительная доля такого населения живет в институциональной системе, которую определили субъекты, действующие за рамками закона и стремящиеся силой навязать свои решения. Обеспечение того, чтобы это население не только осознавало необходимость соблюдать закон, но и было способно делать это, является одной из наиболее серьезных проблем для альтернативного развития. Для того чтобы добиться такого осознания и такой способности, требуется присутствие государства, признаки деятельности которого в большинстве случаев отсутствуют в регионах, наиболее затронутых выращиванием запрещенных культур. Поэтому ответственность за осуществление программ альтернативного развития не может быть просто возложена на специальный орган. Эту ответственность должна нести группа субъектов, которые на основе совместной реализации своих обязательств могут способствовать появлению возможностей для социального, политического и экономического развития и вовлечения соответствующего населения на основе тесного взаимодействия с ним.

С учетом того что проблема наркотиков рассматривается как один из важнейших вопросов на международном уровне, ответственность за решение этой проблемы должна также быть принята на этом уровне. Однако это не означает, что та или иная группа стран имеет право диктовать правила, которые должны соблюдать все те, кто так или иначе оказался затронутым производством или потребле-

нием наркотических средств. Смысл в том, что необходимо, с участием соответствующих групп населения, внедрять структуры и процессы в рамках совместной ответственности, при которой все глобальные, национальные и местные социальные субъекты берут на себя часть финансовых и других затрат, связанных с решением этой проблемы, — поскольку каждый из этих субъектов так или иначе, в большей или меньшей степени способствовал ее возникновению.

Кроме того, крайне важно, чтобы программы альтернативного развития были разработаны с расчетом на будущее. Следует учитывать накопленный опыт и уроки, извлеченные из этого опыта, с тем чтобы определить на их основе будущие меры, но этим мерам не должны препятствовать прошлые неудачи, которые явно были вызваны отсутствием осознанного, организованного и эффективного осуществления совместной ответственности отдельными субъектами, призванными способствовать такому развитию. Иными словами, подлинный потенциал альтернативного развития пока еще не материализован из-за отсутствия реальной и активной совместной ответственности.

Меры, о которых идет речь, должны быть в центре внимания конкретных партнерств, созданных на основе систематической программы и долгосрочного обязательства по содействию альтернативному развитию. В рамках таких партнерств каждый субъект, включая мелких фермеров, местные и национальные органы власти, коммерческие предприятия, членов международного сообщества, неправительственные организации, работающие на местном, национальном или глобальном уровне, и другие институты, могли бы приложить все возможные усилия и использовать весь свой потенциал, в том числе технический опыт, а также предоставить финансовые ресурсы.

Ответственность национальных и международных государственных субъектов не ограничивается принятием руководящих принципов или введением имеющих глобальное или национальное значение стандартов для поощрения альтернативного развития и замены тем самым запрещенных культур. Их ответственность означает, что они обязаны обеспечивать, чтобы принимаемые ими нормы были достаточно гибкими для конкретного применения лицами, находящимися в соответствующем районе. Те, кто столкнулся с этой проблемой как фермеры, соседи или органы власти, в ведении которых находится данный район, должны быть в полной мере ознакомлены с положениями этих норм, и, кроме того, предполагается, что они возьмут на себя ответственность за расходы, связанные с осуществлением принятых решений.

Однако невозможно добиться такой гибкости и призывать этих лиц принять на себя свою долю ответственности до тех пор, пока они не стали частью группы, участвовавшей в соответствующем обсуждении и принятии надлежащих мер. Иными словами, фермеры и в целом члены местных общин должны быть частью партнерств, а не восприниматься как «объекты» этих партнерств. Кроме того, именно на основе сложившихся таким образом партнерств оформляются обязательства в области финансовой и иной поддержки, которые связывают различных субъектов.

Кроме того, в случае альтернативного развития почти все предлагаемые решения требуют приверженности со стороны других частных субъектов. Они играют роль либо в содействии продуктивному развитию мелких фермерских хозяйств, которые уже уничтожили или находятся в процессе уничтожения посевов запрещенных культур, либо в упрощении доступа на рынки факторов производства и рынки сбыта. Роль спонсора может выходить за рамки простого предоставления консультаций или финансовых средств. При наличии осознанного согласия фермеров эта роль может, например, перерасти в партнерство между предпринимателями и мелкими производителями.

Следует налаживать партнерские связи между различными группами, каждая из которых состоит из представителей разных слоев общества и областей специализации. К ним относятся государственные организации на национальном, региональном и местном уровнях; фермерские общины, желающие уничтожить посевы запрещенных культур; центры по выработке знаний и технологий, которые могут применяться в процессах альтернативного развития; агентства по международному сотрудничеству; другие неправительственные организации, заинтересованные в поддержке процессов альтернативного развития, и многосторонние учреждения, которые могут создать благоприятные условия для обеспечения доступа продукции на международные рынки.

Многосторонние органы и национальные правительства играют двойную роль: разработка нормативных положений, применимых к процессам альтернативного развития, в рамках своей компетенции, и непосредственное участие в осуществлении программ и проектов, подготовленных в рамках партнерств. Хотя состав партнерств может быть разным, члены общины, готовые заменить запрещенные культуры с помощью программ и проектов альтернативного развития, должны всегда играть важную роль в этих партнерствах.

Кроме того, все эти субъекты призваны играть важную роль в создании благоприятных условий для альтернативного развития, обеспечивая, например, земельные права, соблюдение прав коренных народов и других меньшинств, безопасность человека, а также наличие на местном уровне политических и финансовых институтов, которые должны быть стабильными и инклюзивными<sup>15</sup>. Таким образом, совместная ответственность также распространяется на другие области, в которых определяется эффективность программ альтернативного развития.

Сферы деятельности каждого из этих субъектов различны, и поэтому они относятся к разным иерархическим уровням. Однако это не означает, что данные иерархии должны воспроизводиться в каждом партнерстве. Предлагается не придавать партнерствам иерархическую структуру; они должны представлять собой сеть, организованную в соответствии с особенностями каждой программы, на основе которой координируются действия различных субъектов.

В современном мире эта координация не требует физического присутствия, и в результате все большее значение приобретают сетевые связи между субъектами

---

<sup>15</sup> В смысле институтов, которые служат гражданам, как предлагают Аджемоглу и Робинсон [36].

партнерства. Кроме того, эти сетевые связи не обязательно соединяют местности, расположенные близко друг к другу; некоторые из этих лиц или организаций, которые входят в состав различных групп субъектов, могут быть расположены в отдаленных районах, далеко не только от членов других групп, но даже от членов их собственной группы. Поэтому важно определить географическое местонахождение каждого члена партнерства; понимать, что каждый член партнерства является одним из компонентов сети поддержки в целях альтернативного развития; и установить каналы, связывающие их с другими членами, а также вид информации, которую каждый из них, как предполагается, будет направлять и получать в целях развития партнерства. Иными словами, речь идет о превращении партнерства в сеть и придании ей пространственной формы, с тем чтобы понять происходящие внутри нее процессы и более правильно руководить ими.

Не считая технических обменов на различных уровнях, создание международного движения в поддержку альтернативного развития оказалось нелегкой задачей. Тем не менее многосторонняя сеть местных, национальных и международных партнерств, необходимых для повышения эффективности альтернативного развития, будет сама наращивать связи и расширять сотрудничество между различными соответствующими субъектами, а также укреплять у них чувство причастности к общему делу. Сама по себе совместная ответственность при правильном ее воплощении на практике будет способствовать созданию и укреплению международного движения в поддержку альтернативного развития, особенно в тех случаях, когда она подкреплена наглядным участием международного частного сектора и его возможностями в области сбыта.

К альтернативному развитию не следует относиться как к религии с ее почти неизменными догмами и ритуалами. Не подчиняясь никаким жестким правилам, партнерства, необходимые для его успеха, необходимо выстраивать как практические, гибкие и эффективные инструменты, ориентированные на будущее и воплощающие в реальность нормы человеческого развития для тех, кто прошел через испытания нищеты, беззакония и отсутствия безопасности. Стратегия альтернативного развития требует приверженности со стороны многочисленных субъектов, и поэтому она должна осуществляться на основе принципа совместной ответственности, которая четко определена для каждого из этих субъектов и прямо признана ими. В настоящее время такая ответственность является частью этических обязанностей перед другими со стороны каждого человека, каждой организации и каждого государства.

### Справочная литература

1. 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)].
2. Amartya Sen, *Sobre ética y economía* (Madrid, Alianza Editorial, 2007). Original English: *On Ethics and Economics* (New Jersey, Wiley-Blackwell, 1989).

3. Amartya Sen, *La idea de la justicia* (Bogotá, Taurus, 2010). Original English: *The Idea of Justice* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2009).
4. 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).
5. European Commission, “A renewed EU strategy 2011-2014 for Corporate Social Responsibility” (COM(2011) 681).
6. 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.
7. 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.
8. Edgar Morin, *La vía: para el futuro de la humanidad* (Barcelona, Paidós, 2011). Original title: *La Voie*.
9. 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).
10. План действий по налаживанию международного сотрудничества в деле искоренения незаконных наркотикосодержащих культур и содействия альтернативному развитию (резолюция S-20/4 Е Генеральной Ассамблеи).
11. *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.15.XI.6).
12. 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).
13. David Mansfield, *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan* (London, Hurst Publishers, 2016), p. 42.
14. 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>.
15. *Доклад Международного комитета по контролю над наркотиками за 2012 год* (E/INCB/2012/1), с. 1–5.
16. «Активизация применения принципа общей и совместной ответственности в рамках борьбы с мировой проблемой наркотиков» (резолюция 54/12 Комиссии по наркотическим средствам).

17. 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”].
18. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета*, 2011 год, Дополнение № 8, (E/2011/28), глава III, пункт 36.
19. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета*, 2012 год, Дополнение № 8, (E/2012/28), глава III, с. 45–47.
20. «Укрепление принципа общей и совместной ответственности как руководящей основы международных действий по борьбе с мировой проблемой наркотиков с использованием комплексного и сбалансированного подхода» (резолюция 56/9 Комиссии по наркотическим средствам).
21. 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.
22. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития (резолюция 68/196 Генеральной Ассамблеи, приложение).
23. 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.
24. United Nations, “Productores de desarrollo alternativo a un paso de grandes exportaciones”, 15 April 2016. Available at <http://nacionesunidas.org.co>.
25. UNODC, “Alternative development products for a sustainable future”, 11 March 2015. Available at [www.unodc.org](http://www.unodc.org).
26. USAID/Colombia, “Country development cooperation strategy 2014-2018: a path to peace”, p. 33.
27. Colombia, Departamento Nacional de Planeación, “Abecé: Asociaciones Público Privadas” (Bogotá, 2013).
28. 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).
29. 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.
30. Robert Devlin and Graciela Moguillansky, “Public-private alliances for long-term national development strategies”, *CEPAL Review*, No. 97 (April 2009), pp. 95-113.]

31. 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).
32. Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país* (Bogotá, 2015).
33. 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).
34. 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).
35. 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.
36. Аджемоглу Д., Робинсон Д.А. *Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты*. — М.: АСТ, 2015).

### Дополнительные источники

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.

Фридман М., Фридман Р. *Свобода выбирать: наша позиция*. — М.: Новое издательство, 2007.

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, Fracazos 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.



## **Взаимосвязь между наркотиками и порядком землепользования: как незаконное возделывание наркотикосодержащих культур соотносится с правом доступа к земле**

---

**Клаас Гриммельман**

*Советник, секторальный проект по развитию сельских районов Германского агентства по международному сотрудничеству (ГАМС), Эшборн, Германия*

**Хорхе Эспиноса**

*Советник, секторальный проект по развитию сельских районов Германского агентства по международному сотрудничеству, Эшборн, Германия*

**Яна Арнольд**

*Советник, секторальный проект по развитию сельских районов Германского агентства по международному сотрудничеству (ГАМС), Эшборн, Германия*

**Найк Арнинг<sup>1</sup>**

*Германское агентство по международному сотрудничеству (ГАМС), Берлин*

### **РЕЗЮМЕ**

*Запрещенные наркотикосодержащие культуры возделываются главным образом в сельских районах, страдающих от нищеты, безземелья, нестабильности земельных прав и конфликтов из-за природных ресурсов. Земля является одним из ключевых факторов производства в районах, где имеет место незаконная наркоэкономика. Наличие или отсутствие у сельского населения гарантированного доступа к земле влияет на его решение о выборе сельскохозяйственных культур для возделывания: ненадежность землевладения делает фермеров более подверженными выбору запрещенных культур, возделывание которых способно обеспечить краткосрочный доход. Гарантированные земельные права и доступ к земле могут быть стимулами для долгосрочных инвестиций в пахотные земли и способствовать доступу к кредитам. В настоящей статье рассматривается взаимосвязь между выращиванием наркотикосодержащих культур и доступом к земле на основе анализа опыта в области альтернативного развития и результатов исследований, проведенных на*

---

<sup>1</sup>Содержание настоящей статьи отражает исключительно мнения авторов, но не Германского агентства по международному сотрудничеству (ГАМС) или какой-либо третьей стороны. Статья основана на предыдущем аналитическом исследовании, которое провел Найк Арнинг (прежде Найк Аффельд) по поручению ГАМС от имени Федерального министерства экономического сотрудничества и развития Германии (BMZ) и которое озаглавлено «Взаимосвязь между возделыванием наркотикосодержащих культур и доступом к земле: выводы на основе тематических исследований в Афганистане, Боливии, Колумбии, Мьянме и Перу».

местах в Афганистане, Боливии (Многонациональном Государстве), Колумбии, Мьянме и Перу. В статье делается вывод о том, что осуществлению программ альтернативного развития могут содействовать управление земельными ресурсами и оформление прав собственности на землю. В этом отношении важным ориентиром могут служить Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности, разработанные Комитетом по всемирной продовольственной безопасности Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций.

**Ключевые слова:** альтернативное развитие, управление земельными ресурсами, доступ к земле, источники средств к существованию, развитие сельских районов

## Введение

Нищета, слабая инфраструктура, нестабильные институты, отсутствие правопорядка, неэффективное управление и отсутствие доступа к рынкам являются одними из главных причин незаконного возделывания наркотикосодержащих культур. Сельское население, проживающее в районах выращивания наркотикосодержащих культур, нередко лишено ресурсов, доступа к государственным услугам и, самое главное, к альтернативным источникам дохода. Афганистан, Боливия (Многонациональное Государство), Колумбия, Мьянма и Перу в совокупности составляют значительную долю площади общемировых посевов опийного мака и коки. Для всех пяти стран характерны ненадежность земельных прав и неравноправное распределение земли, особенно в районах возделывания наркотикосодержащих культур, где земельные права зачастую не оформлены надлежащим образом<sup>2</sup>. Во многих районах возделывания наркотикосодержащих культур земельной площади, доступной для мелких фермеров, часто недостаточно, для того чтобы содержать свои домохозяйства. На востоке Афганистана, например, было обнаружено, что выращивание опийного мака особенно распространено в тех районах, где фермеры имеют доступ лишь к небольшим участкам земли<sup>3</sup>. Мэнсфилд находит «очевидную взаимосвязь между размером земельных участков и долей земель, используемых для выращивания наркотикосодержащих культур». Там, где остро стоит проблема доступа домохозяйств к земле, широко распространено выращивание как коки, так и опийного мака<sup>4</sup>.

<sup>2</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, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2013), p. 31.

<sup>3</sup>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.

<sup>4</sup>David Mansfield, "Alternative development: the modern thrust of supply-side policy", в: *Bulletin of Narcotics*, vol. LI, Nos. 1 and 2 (1999), p. 26.

В некоторых случаях земельные конфликты сопровождаются насилием, перемещением населения и устойчивой незаконной экономической деятельностью<sup>5</sup>. Например, высокий уровень неравенства в доступе к земле в Колумбии (в 2011 году коэффициент Джини по распределению земельных ресурсов составлял 0,87)<sup>6</sup> может отчасти объясняться оборотом наркотиков и фактами насилия<sup>7</sup>; в некоторых случаях присутствие незаконных вооруженных групп затрудняет доступ мелких фермеров к земле и приводит к принудительному перемещению людей, что ведет к усилению запущенности земель<sup>8</sup>.

Хотя местные условия могут существенно различаться в плане инфраструктуры, верховенства права и управления, земля является одним из основных факторов производства в преимущественно сельскохозяйственных районах незаконного выращивания наркотикосодержащих культур. Наличие или отсутствие гарантированного доступа сельского населения к земле воздействует на его решение о выборе сельскохозяйственных культур для выращивания: как свидетельствует *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год*, во многих районах возделывания наркотикосодержащих растений фермеры, занятые выращиванием запрещенных культур, как правило, имеют меньшие земельные владения, чем те, кто выращивает только законные культуры<sup>9</sup>. Там, где доступ к земле ограничен и отсутствует продовольственная безопасность, многие фермеры выращивают запрещенные растения в качестве товарных культур, которые способны приносить краткосрочный доход. И наоборот, гарантированные земельные права и наличие доступа к земле могут быть стимулами для долгосрочных инвестиций в пахотные земли и способствовать доступу к кредитам<sup>10</sup>. Таким образом, взаимосвязь между наркотиками и доступом к земле имеет важные последствия для осуществления проектов в области альтернативного развития, направленных на устранение коренных причин незаконного культивирования в сельских районах. В этом контексте основополагающую роль играет управление земельными ресурсами. Содействие ответственному регулированию землепользования может служить важной основой для инициатив в области альтернативного развития и способствовать обеспечению их устойчивости. В этом отношении важным ориентиром для текущих и будущих мероприятий в области альтернативного развития могут служить *Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности*,

---

<sup>5</sup>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.

<sup>6</sup>Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia* (Bogotá, 2012).

<sup>7</sup>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. 57 ff.

<sup>8</sup>Ibid.

<sup>9</sup>*Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.XI.15.7), с. 230.

<sup>10</sup>Там же.

разработанные Комитетом по всемирной продовольственной безопасности<sup>11</sup> Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО).

Исследований, касающихся взаимосвязи между доступом к земле или гарантий прав на землю и выращиванием наркотикосодержащих культур, крайне мало. Поэтому, будучи одним из первых шагов к устранению этого пробела в исследованиях, настоящая статья является попыткой ответить на вопрос о том, какова связь между доступом к земле и выращиванием наркотикосодержащих культур. Основываясь на обзоре последних публикаций и докладов международных организаций, полевых миссий и оценок проектов, настоящая статья руководствуется и дополняется информацией, собранной в рамках тематических обсуждений с органами власти и экспертами проектов альтернативного развития, международных правительственных и неправительственных организаций.

После краткого обзора основ международной политики борьбы с наркотиками в области альтернативного развития и соответствующих концепций управления земельными ресурсами, в настоящей статье приводятся результаты исследований из пяти основных стран — производителей наркотикосодержащих культур — Афганистана, Боливии (Многонационального Государства), Колумбии, Мьянмы и Перу — и делаются выводы из опыта реализации проектов альтернативного развития.

## **Международная наркополитика и управление земельными ресурсами**

Альтернативным развитием называется подход к развитию сельских районов, направленный на устойчивое сокращение масштабов незаконного культивирования наркотикосодержащих растений путем устранения его коренных причин, таких как нищета и отсутствие доступа к законным рынкам<sup>12</sup>. Устойчивое использование природных ресурсов является центральным элементом альтернативного развития<sup>13</sup>. Вместе с тем в прошлом в рамках международной наркополитики, как правило, не принималось во внимание значение доступа к земле, права на землю и гарантии землевладения. В большинстве международных и региональных стратегий контроля над наркотиками и стратегий в области альтернативного развития земельным правам отводится лишь незначительная роль. Тем не менее управление земельными ресурсами может значительно повлиять на деятельность в области развития в сельских районах, для которых характерны слабые институты, в частности в отношении проектов альтернативного развития, в рамках которых ожидается переход от незаконных к законным целям землепользования.

---

<sup>11</sup>Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Комитет по всемирной продовольственной безопасности, *Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности* (Рим, 2012 год).

<sup>12</sup> GIZ, “Rethinking the approach of alternative development: principles and standards of rural development in drug producing areas”, 2nd ed. (2013).

<sup>13</sup>Руководящие принципы Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития (резолюция 68/196 Генеральной Ассамблеи, приложение); “Rethinking the approach of alternative development”.

## Основы международной наркополитики

В соответствующих основополагающих документах по альтернативному развитию, как, например, в Плане действий по налаживанию международного сотрудничества в деле искоренения незаконных наркотикосодержащих культур и содействия альтернативному развитию (резолюция S-20/4 Е Генеральной Ассамблеи), ничего не говорится о земельных правах, доступе к земле или вообще о правах собственности. Это же справедливо в отношении Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков<sup>14</sup>.

Только в 2011 году первая Международная конференция по вопросам альтернативного развития, состоявшаяся в провинциях Чиангмай и Чианграй, Таиланд, заложила основу для более широкого рассмотрения земельных вопросов в рамках международной наркополитики. Было установлено, что собственность на землю и другие вопросы управления ресурсами имеют существенное значение в обеспечении законных и устойчивых источников средств к существованию, а также в создании правовых стимулов для перехода к законной сельскохозяйственной деятельности. В частности, признание существующих земельных прав рассматривалось как решающий фактор уменьшения зависимости от незаконного возделывания наркотикосодержащих культур и, следовательно, для успешного осуществления проектов в области альтернативного развития:

Незаконное культивирование в основном происходит в отдаленных и отсталых районах, где нет ясности в отношении принадлежащих общинам прав на землю и землепользования. Успешные программы [альтернативного развития] должны также учитывать земельные права и права землепользования в целях улучшения доступа к земле и землепользования, а также сокращения уязвимости общин и их зависимости от незаконного культивирования. Необходимо соблюдение прав коллективной и общинной собственности. Расширение доступа на рынки и к социальной и производственной инфраструктуре, ведущее к созданию дополнительных систем, также важно для создания экономически жизнеспособных и законных альтернатив<sup>15</sup>.

На Международной конференции по вопросам альтернативного развития члены правительственных делегаций в консультации с гражданским обществом сформулировали положения, которые позже стали Руководящими принципами Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития и были в 2013 году приняты Комиссией по наркотическим средствам. В Руководящих принципах защита земельных прав признается в качестве одного из важных факторов успешной реализации программ альтернативного развития:

Эффективные стратегии и программы альтернативного развития требуют укрепления при необходимости соответствующих государственных учреж-

<sup>14</sup>См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2009 год*, Дополнение № 8 (E/2009/28), глава I, раздел С.

<sup>15</sup>Международный практикум и конференция по вопросам альтернативного развития, Чианграй и Чиангмай, Таиланд, 6–11 ноября 2011 года (E/CN.7/2012/CRP.3), пункт 41.

дений на национальном, региональном и местном уровнях. Государственную политику следует, в частности, дополнять, насколько это возможно, мерами по укреплению нормативно-правовой базы, привлечению местных сообществ и соответствующих организаций, выявлению и обеспечению надлежащей финансовой поддержки, технической помощи и дополнительных инвестиций, а также признанию и обеспечению соблюдения имущественных прав, включая доступ к земле<sup>16</sup>.

Что касается действий и мер по реализации, то в Руководящих принципах учитываются вопросы земельных прав и землепользования при планировании, осуществлении и оценке программ альтернативного развития, затрагивающих коренные народы.

В последнее время важности доступа к земле уделялось повышенное внимание, например на второй Международной конференции по вопросам альтернативного развития, проходившей в провинциях Чианграй и Чиангмай и в Бангкоке в 2015 году, и на тридцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков, которая состоялась в 2016 году. В итоговом документе второй Международной конференции по вопросам альтернативного развития<sup>17</sup> подчеркивается важная роль поощрения и защиты доступа к земле и прав на землю в осуществлении программ альтернативного развития. Генеральная Ассамблея в своей резолюции S-30/1, принятой на ее специальной сессии по мировой проблеме наркотиков в 2016 году, отметила значимость «доступа к земле и правовых титулов на землю для крестьян и местных общин, что также способствует предупреждению, сокращению масштабов и ликвидации незаконного культивирования и другой связанной с наркотиками деятельности». Этот документ должен служить ориентиром для международной наркополитики в предстоящие годы и тем самым стать важным шагом вперед в реальном учете земельных вопросов в рамках альтернативного развития.

### **Концепции управления земельными ресурсами<sup>18</sup>**

Земельные отношения базируются на «правилах игры», на формальных и неформальных институтах<sup>19</sup>, и в частности на имущественных правах. Под управлением понимается процесс, посредством которого возлагаются полномочия на различные директивные органы, такие как национальные парламенты, администрации на различных региональных уровнях, главы семей, деревенские старейшины, выборные лидеры общин или международные режимы и организации. Управление также охватывает процессы разработки директивными органами этих правил (таких, как зако-

<sup>16</sup>Итоги Международной конференции высокого уровня по вопросам альтернативного развития: Международные руководящие принципы альтернативного развития (E/CN.7/2013/8, приложение, добавление).

<sup>17</sup>Итоги международного семинара-практикума по осуществлению Руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития и второй Международной конференции по вопросам альтернативного развития (E/CN.7/2016/13).

<sup>18</sup>Настоящая глава основывается на предыдущей работе: см. GIZ *Land in German Development Cooperation: Guiding Principles, Challenges and Prospects for the Future* (Eschborn, Germany, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2016).

<sup>19</sup>Douglass C. North, "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, No. 1 (Winter, 1991), pp. 97-112.

нодательные нормы в договорном праве, земельное законодательство, правовой режим землепользования или неформальные, зачастую неписанные нормы и кодексы поведения, обобщенные в традиционных системах землепользования), и процессы обеспечения соблюдения этих правил (например, с помощью лесничих или местных священнослужителей, контролирующих сельскохозяйственные угодья, или Добровольных руководящих принципов ФАО) и их изменения. Такое изменение может касаться новых положений в отношении прямых иностранных инвестиций в земельные ресурсы, которые ограничивают конкретные заключенные в прошлом договоры аренды земли, например об издольной аренде, а также выработки принципов земельной реформы (таких, как принцип взаимного согласия продавца и покупателя) и процедур реализации мер по восстановлению в постконфликтных ситуациях.

С земельными конфликтами нередко связано насилие, когда, например, различные вооруженные группы и правительственные и гражданские субъекты борются за контроль над земельными ресурсами и их эксплуатацией<sup>20</sup>. Поэтому важно обеспечить надлежащее представление о вопросах землевладения, по крайней мере во избежание причинения дополнительного ущерба, но также и при разработке эффективных программ в области развития. Земельная политика и упорядочение землепользования в качестве компонентов управления земельными ресурсами и миростроительства, как правило, недооцениваются и не получают достаточного внимания в рамках сотрудничества в целях развития<sup>21</sup>. Однако земельная политика, несомненно, играет основополагающую роль в восстановлении после конфликта и предотвращении новых конфликтов<sup>22</sup>.

С учетом истории развития систем землепользования — не только в развивающихся странах — и возникавших в результате конфликтов, связанных с земельными отношениями (например, вследствие крупных инвестиций в земельные ресурсы), становится очевидным, что рассмотрение вопросов управления и его качества имеет ключевое значение для понимания функционирования и недостатков землепользования в настоящее время и выработки стандартов для будущих систем землепользования. В таких странах, как Зимбабве, Южная Африка и некоторые страны Центральной Америки, борьба за доступ к земле оставила следы насилия и политической нестабильности<sup>23</sup>. В таких условиях игнорирование принципа верховенства права не только сдерживает земельную реформу и приводит к экспроприации земель для общественных нужд (например, проектов строительства крупных плотин), но и к отказу в обычных или вторичных правах на ресурсы для бедных слоев сельского населения, в особенности женщин<sup>24</sup>. Принципы подотчетности и предоставления

---

<sup>20</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>21</sup>*Land in German Development Cooperation*, p. 60.

<sup>22</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).

<sup>23</sup>Urmila Bob, "Land-related conflicts in Sub-Saharan Africa", *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 10, No. 2 (October, 2010).

<sup>24</sup>Elisa Wiener Bravo, *The Concentration of Land Ownership in Latin America: An Approach to Current Problems* (Rome, International Land Coalition, 2011).

местным жителям права голоса нередко игнорируются, когда речь идет о преобразовании структуры землепользования, например в результате обезлесения или прямых иностранных инвестиций в крупные участки земли.

В большинстве стран нормативные документы в лучшем случае разработаны на национальном уровне де-юре, тогда как преобразование норм и правил в реальную практику на уровне местных пользователей по-прежнему нередко отсутствует. Это отчасти обусловлено действиями неэффективных, а иногда коррумпированных государственных учреждений, которые предоставляют земельные участки, разрабатывают правила землепользования или занимаются урегулированием местных земельных конфликтов. В связи с такими проблемами управление земельными ресурсами в последние десятилетия усложнилось и требует тщательного анализа и политических рекомендаций на основе системного подхода и действий на различных уровнях. Для решения проблем землепользования и укрепления устойчивого управления земельными ресурсами необходимы правила и механизмы правоприменения на различных административных уровнях, поскольку только многоуровневое или многоярусное управление способно адекватно решать эти задачи.

Как показывает накопленный за последние два десятилетия опыт, установление или пересмотр конституционных норм, таких как новое земельное законодательство (например, в некоторых районах Африки и в Камбодже), — это лишь первый шаг на национальном уровне по обеспечению эффективного управления<sup>25</sup>. Местные, осуществляемые на базе общины механизмы контроля и правоприменения, основанные на законодательных актах и нормах обычного права, должны быть в равной степени увязаны и согласованы с национальным уровнем<sup>26</sup>. Управление земельными ресурсами лежит в основе всех — «от местных до глобальных» — действий по созданию благоприятных условий для устойчивого использования земель и ресурсов, с тем чтобы обеспечить возможность организованных преобразований и адаптации к вновь возникающим проблемам и создать условия для всестороннего участия заинтересованных сторон.

Таким образом, управление земельными ресурсами имеет основополагающее значение для эффективного осуществления устойчивых проектов в области альтернативного развития<sup>27</sup>. Наркотикосодержащие культуры, как правило, возделываются в отдаленных сельских районах, для которых характерны слабые институты, а во многих случаях и постконфликтная ситуация. Как показали многие десятилетия осуществления альтернативного развития, достижения в области устойчивого развития и создания устойчивых источников средств к существованию для населения, проживающего в этих районах, невозможно путем простой замены запрещенных наркотикосодержащих культур законными возможностями получения дохода: это должно сопровождаться улучшением социально-экономических условий в целом<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> *Land in German Development Cooperation*, p. 7.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год.*

<sup>28</sup> Там же.



Земельная политика является одним из основополагающих компонентов политических стратегий, направленных на достижение устойчивого развития. В целях содействия альтернативному развитию необходимо в рамках земельной политики прежде всего определить задачи, которые будут решаться путем реализации принципов этой политики. Главные цели состоят в обеспечении гарантированных прав на землю для всех, улучшения экономического положения населения и социально-экономического развития и в целом устойчивого землепользования и соответствующих ресурсов для эффективного содействия устойчивому развитию. Хотя у каждой страны будут свои акценты в зависимости от конкретных условий, есть три основных, имеющих первостепенное значение руководящих принципа, необходимых для рациональной земельной политики: *a)* эффективность и содействие экономическому развитию; *b)* равноправие и социальная справедливость; и *c)* подотчетность в рамках четких обязанностей и транспарентных процессов<sup>29</sup>.

Системы управления земельными ресурсами обеспечивают инфраструктуру для осуществления земельной политики и укрепления управления земельными ресурсами с помощью нормативных положений и технических инструментов, а также механизмов документального оформления и использования земельных прав. Они обеспечивают исходную информацию для структурных изменений и преобразований. Поэтому создание всеобъемлющей структуры для эффективного управления земельными ресурсами стало одним из основных элементов сотрудничества в целях развития<sup>30</sup>.

Систематическое ведение земельного реестра предоставляет индивидуальным собственникам и общине ряд преимуществ<sup>31</sup>:

- повышение определенности в земельном законодательстве применительно к земле;
- создание стимулов для инвестиций и рационального использования земли;
- улучшение доступа к кредитам;
- безопасность и эффективность операций с недвижимостью;
- сведение к минимуму земельных конфликтов и связанных с ними затрат.

Некоторые потенциальные преимущества для правительства:

- реальная основа для повышения земельного налога;
- основа для структурной адаптации, например, земельной реформы, перераспределения земель и восстановления городских районов;
- контроль за сделками с землей;

<sup>29</sup>W. Zimmermann, "Land policy and land governance issues", презентация на региональном симпозиуме «К эффективному землепользованию в целях развития и экономического роста» ("Towards efficient land management for development and economic growth"), состоявшемся в Кувейте 4–5 декабря 2013 года.

<sup>30</sup>*Land in German Development Cooperation*, pp. 14 and 15.

<sup>31</sup>*Ibid.*

- реальная основа для планирования (планирование землепользования, эффективные процедуры выделения земельных участков и выдачи разрешений на конкретные формы землепользования);
- обеспечение эффективного управления информацией в системе государственного управления.

С другой стороны, существуют некоторые возможные проблемы, связанные с созданием систем административного управления земельными ресурсами, включая:

- высокие институциональные и финансовые затраты на создание земельного кадастра и особенно на его ведение;
- обеспокоенность в связи с тем, что создание земельного кадастра может привести к резкому изменению или манипулированию в вопросах землевладения коренных народов;
- обеспокоенность в связи с тем, что создание земельного кадастра может придать земельной собственности индивидуальный характер, а вторичные права будут игнорироваться;
- обеспокоенность в связи с тем, что земельный кадастр может в скором времени устареть, поскольку изменения могут не регистрироваться по различным причинам, включая, в частности, коррупцию, недоступность служб по управлению земельными ресурсами и высокие операционные издержки.

*Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами* в контексте национальной продовольственной безопасности устанавливают международно признанные нормы и методы ответственного регулирования землепользования. В них содержатся четкие требования, которые должны выполняться правительствами в целях повышения защищенности прав землевладения, и настоятельный призыв к государствам принять следующие меры:

- Признавать и уважать всех законных обладателей прав владения и пользования, а также и их права. Государствам следует принимать разумные меры для выявления, регистрации и уважения законных обладателей прав владения и пользования, а также их прав, будь то официально зафиксированные права или нет; воздерживаться от нарушения прав владения и пользования других лиц; и выполнять обязанности, связанные с правами владения и пользования.
- Защищать законные права владения и пользования от угроз и посягательств. Они должны защищать обладателей прав владения и пользования от произвольной утраты их прав владения и пользования, включая принудительные выселения, которые не согласуются с их действующими обязательствами в соответствии с национальным и международным правом.
- Поощрять и упрощать реализацию законных прав владения и пользования. Государствам следует принимать активные меры по поддержке и содействию полному осуществлению прав владения и пользования или по осуществлению сделок с правами, такие как обеспечение доступности услуг для всех.

- Обеспечение доступа к правосудию для рассмотрения нарушений законных прав владения и пользования. Государства должны обеспечивать эффективные и доступные средства для всех посредством судебных органов или других подходов в целях разрешения споров по поводу прав владения и пользования; и обеспечить доступное по затратам и своевременное исполнение. Государствам следует оперативно предоставлять справедливую компенсацию в тех случаях, когда права землевладения отбираются для общественных целей.
- Предупреждать связанные с вопросами землевладения споры, конфликты с применением насилия и коррупцию. Государствам следует принимать активные меры для предупреждения связанных с вопросами землевладения споров и их перерастания в конфликты с применением насилия. Государствам следует стремиться к предотвращению коррупции во всех ее формах, на всех уровнях и в любых обстоятельствах.

### **Взаимосвязь между доступом к земле и выращиванием наркотикосодержащих культур**

Афганистан, Боливия (Многонациональное Государство), Колумбия, Мьянма и Перу являются основными странами незаконного культивирования коки и опийного мака (см. таблицу 1). В настоящее время Афганистан — крупнейший в мире производитель запрещенного опийного мака. С 2004 года в этой стране наблюдается быстрый рост незаконного культивирования. К тому же 90 процентов всех занятых незаконным культивированием площадей находятся в южных и западных районах страны<sup>32</sup>. Второй страной по масштабам культивирования опийного мака после Афганистана является Мьянма. Большая часть опийного мака в Мьянме выращивается в штате Шан, остальная — в штате Качин<sup>33</sup>.

В мировом масштабе культивирование кокаинового куста сконцентрировано в основном в Боливии (Многонациональном Государстве), Колумбии и Перу. В 2014 году площадь его возделывания в Колумбии увеличилась. В настоящее время кокаиновый куст выращивается в 23 из 32 департаментов<sup>34</sup>. Выращивание коки в Перу в 2014 году сократилось. По оценкам УНП ООН, в 2014 году кока выращивалась в 13 районах Перу, при этом на долю географической области ВРАЭМ (Валле-де-Лос-Риос, Апуримак, Эне и Мантаро) приходилось 43,9 процента<sup>35</sup>. Многонациональное Государство Боливия является третьим по величине производителем листа коки, который в основном выращивается в Юнгас-де-Ла-Пас и Тропико-де-Кочабамба<sup>36</sup>.

<sup>32</sup>United Nations Office on Drugs and Crime and Afghanistan, Ministry of Counter Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2015: Cultivation and Production* (Kabul, December 2016).

<sup>33</sup>UNODC, *Southeast Asia Opium Survey 2015: Lao People's Democratic Republic and Myanmar* (Bangkok, 2015).

<sup>34</sup>UNODC and Government of Colombia, *Colombia: Coca Cultivation Survey 2014* (Bogotá, July 2015).

<sup>35</sup>UNODC and Government of Peru, Perú: *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014* (Lima, July 2015).

<sup>36</sup>UNODC and Plurinational State of Bolivia, *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014* (La Paz, August 2015).

**Таблица 1. Площадь культивирования опийного мака (Афганистан, Мьянма) и коки (Многонациональное Государство Боливия, Колумбия, Перу), в гектарах**

Страна	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
<i>Кокаиновый куст</i>								
Боливия (Многонациональное Государство)	30 500	30 900	31 000	27 200	25 300	23 000	20 400	20 200
Колумбия	80 953	73 139	61 812	63 762	47 790	48 189	69 132	96 084
Перу	56 100	59 900	61 200	62 500	60 400	49 800	42 900	40 300
<i>Опийный мак</i>								
Афганистан	157 000	123 000	123 000	131 000	154 000	209 000	224 000	183 000
Мьянма	28 500	31 700	38 100	43 600	52 000	57 800	57 600	55 500

Источник: УНП ООН, мониторинг сельскохозяйственных культур.

Сопоставимых данных о доступе к земле по разным странам мало. Одним из возможных вариантов измерения в качестве косвенного показателя доступности земли служит оценка эффективности регулирования и административного управления земельными ресурсами. Проект Группы Всемирного банка «Ведение бизнеса»<sup>37</sup>, в рамках которого страны ранжируются по уровню простоты ведения бизнеса, включает показатель по простоте регистрации имущества. Одним из показателей является индекс качества управления земельными ресурсами (см. таблицу 2), который определяет надежность инфраструктуры, прозрачность информации, географический охват и потенциал для урегулирования земельных споров и который основан на исследовании крупнейшего города с развитой предпринимательской структурой в экономике каждой страны. Как таковая, эта мера служит одним из показателей общей системы управления земельными ресурсами. Данный индекс показывает относительно положительные результаты для Перу и Колумбии, тогда как Афганистан и Мьянма находятся в нижней части рейтинга.

**Таблица 2. Индекс качества управления земельными ресурсами**

Страна	Регистрация рейтинга имущества	Индекс качества управления земельными ресурсами (0–30)
Страны ОЭСР с высоким уровнем дохода	–	22,7
Перу	35	17,0
Колумбия	54	16,0
Боливия (Многонациональное Государство)	143	7,0
Мьянма	145	4,0
Афганистан	184	3,0

Источник: данные проекта Всемирного банка «Ведение бизнеса».

<sup>37</sup>Всемирный банк, данные проекта «Ведение бизнеса». Доступно по адресу: [www.doingbusiness.org/](http://www.doingbusiness.org/) (по состоянию на 7 апреля 2016 года).

В то же время функционирование официальной системы управления земельными ресурсами не является достаточным условием для доступа к земле. Даже в тех случаях, когда официальные институты существуют, земля нередко распределяется неравномерно, особенно в сельских районах во многих развивающихся странах: «Качество регулирования в большинстве стран в лучшем случае достигается на национальном уровне де-юре, на уровне местного пользователя преобразование норм и правил в реальную практику зачастую по-прежнему отсутствует»<sup>38</sup>. Например, в Национальном докладе о развитии человеческого потенциала по Колумбии Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) за 2011 год сопоставление коэффициентов Джини в отношении концентрации земель показывает высокий уровень концентрации в Колумбии (0,85) и Перу (0,86)<sup>39</sup>. Запрещенные наркотикосодержащие культуры сосредоточены главным образом в отдаленных сельских районах, для которых в основном характерны слабость государственных институтов и низкий уровень законности и правопорядка<sup>40</sup>. В большинстве случаев население в этих районах страдает не только от нищеты, но и в результате безземелья или ненадежности земельных прав даже в тех случаях, когда земельные права должным образом признаны на национальном уровне. Это справедливо, например, в отношении некоторых из наиболее показательных районов возделывания наркотикосодержащих культур в Колумбии. Десять департаментов Колумбии, на которые в совокупности приходится более 95 процентов всего объема выращивания коки в стране, демонстрируют весьма высокий уровень неравенства в отношении земельной собственности (см. таблицу 3).

**Таблица 3. Коэффициент Джини в отношении имущества в районах возделывания наркотикосодержащих культур в Колумбии, 2009 год**

<i>Департамент</i>	<i>Коэффициент Джини в отношении имущества, 2009 год</i>	<i>Выращивание коки (в процентах от общего объема культивирования на национальном уровне в 2009 году)</i>
Нариньо	0,82	25
Путумайо	0,72	20
Норте-де-Сантандер	0,73	10
Какета	0,64	9
Каука	0,84	9
Гуавьяре	0,56	8
Мета	0,86	7
Антюкия	0,91	3
Чоко	0,85	3
Боливар	0,76	2

*Источник:* подборка автора на основе данных мониторинга сельскохозяйственных культур УНП ООН (Колумбия: Обзор культивирования коки за 2014 год) и Доклада о развитии человеческого потенциала ПРООН за 2011 год по Колумбии (*Colombia Rural: Razones para la Esperanza*). Аналогичная таблица содержится в совместной публикации УНП ООН и правительства Колумбии ("Estructura económica de las unidades productoras agropesquiarías en zonas de influencia de cultivos de coca").

<sup>38</sup> *Land in German Development Cooperation*, p. 24.

<sup>39</sup> United Nations Development Programme, *Colombia Rural: Razones para la Esperanza— Resumen Ejecutivo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011* (Bogotá, 2011). Первоначальный источник данных — *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*.

<sup>40</sup> *Всемирный доклад о наркотиках, 2015 год*.

Земля является важным фактором производства в районах возделывания наркотикосодержащих культур<sup>41</sup>. В тех районах, где ощущается нехватка пахотных земель, люди нередко полагаются на незаконное выращивание наркотикосодержащих растений, таких как кокаиновый куст или опийный мак, в качестве товарных культур. При переходе на альтернативные виды реально приносящей доход деятельности они сталкиваются с такими проблемами, как ограниченный доступ к рынкам для законных товаров из-за отсутствия дорог и инфраструктуры, информации, знаний и потенциала, необходимых для эффективного сбыта альтернативной продукции<sup>42</sup>.

В затронутых конфликтами районах выращивания наркотикосодержащих культур земля может играть особо важную роль в обеспечении средств к существованию для крестьян, что в значительной степени определяет их уязвимость. В одном из исследований, посвященном обработке информации о конфликтах в провинциях Кунар, Лагман, Нангархар в Афганистане, содержится превалирующий неблагоприятный сценарий: «Зависимость и уязвимость крестьян с небольшим участком земли или без земли возрастает по мере увеличения масштабов экономики культивирования опийного мака. Конфликтоопасные стратегии выживания применительно к внешним потрясениям (ликвидация посевов, неурожай, колебания цен) получают более широкое распространение как следствие зависимости и уязвимости»<sup>43</sup>.

Гарантированный доступ к земле может влиять на принятие крестьянами решений о том, какие виды культур выращивать. Доход крестьян, выращивающих коку и опийный мак, не обязательно превышает доходы других крестьян. *Обзор производства опиума в Юго-Восточной Азии в 2015 году*, например, свидетельствует о том, что домохозяйства, производившие опиум в штате Шан в Мьянме, имели более высокий доход, чем домохозяйства, которые не производили опиум, в 2014 году, но более низкий — в 2015 году. В связи с этим следует отметить, что одним из основных факторов являются цены<sup>44</sup>. Во многих случаях доход на единицу земельной площади под опийным маком или кокой выше, чем от других культур, особенно в отсутствие технических знаний для выращивания других товарных культур<sup>45</sup>. Поэтому в тех случаях, когда законных альтернатив в отношении небольших земельных участков недостаточно для обеспечения средств к существованию, многие крестьяне выращивают наркотикосодержащие культуры.

---

<sup>41</sup> “Estructura económica de las unidades productoras Agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca”.

<sup>42</sup> 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. На это же указывает весьма обширная литература по вопросам альтернативного развития и подтверждают различные социально-экономические исследования УНП ООН, в частности *Обзор производства опиума в Афганистане за 2015 год*.

<sup>43</sup> Jan Koehler, “Conflict processing and the opium economy in Afghanistan”, PAL Internal Document No. 5. (Jalalabad, Afghanistan, Project for Alternative Livelihoods (PAL), June 2005).

<sup>44</sup> Jean Friedmann-Rudovsky, “Bolivian buzz: coca farmers switch to coffee beans”, *Time*, 29 February 2012. Доступно по адресу: <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2107750,00.html>.

<sup>45</sup> Simeon Tegel, “Coca: the plant that feeds Peru”, *Independent*, 18 October 2013. Доступно по адресу: [www.independent.co.uk](http://www.independent.co.uk).

Кроме того, для перехода на законные культуры, которые способны обеспечить средства к существованию, требуются не только финансовые ресурсы и наличие достаточных площадей, но и определенный переходный период. Несмотря на то что урожай листа коки может собираться до трех или даже четырех раз в год, для кофе, например, прежде чем он принесет первые плоды, необходимо несколько лет. Таким образом, отсутствие гарантий земельных прав, ограниченный доступ к земельным ресурсам или риск постоянно возникающих конфликтов нередко означают, что крестьяне воздерживаются от вложения средств в такую долгосрочную законную деятельность<sup>46</sup>. В условиях Афганистана, по мнению Гудхэнда, «крестьяне выращивают мак, во-первых, в силу его сравнительных преимуществ и многофункциональной роли в отношении других культур и, во-вторых, поскольку он обеспечивает доступ к земле и кредитам», и «мак во многих местах стал основным средством получения доступа к земле или сезонной занятости»<sup>47</sup>.

### **Как отсутствие доступа к земельным ресурсам связано с выращиванием запрещенных наркотикосодержащих культур**

Систематический мониторинг посевов, который УНП ООН ведет в нескольких странах — производителях наркотикосодержащих культур, предоставляет многочисленные свидетельства актуальности земельных вопросов в отношении культивирования наркотикосодержащих растений<sup>48</sup>. Этот вывод также документально подтверждается в ряде исследований и докладов об оценке проектов в области альтернативного развития<sup>49</sup>. Хотя возделыванию наркотикосодержащих культур способствуют различные факторы, для районов культивирования, как правило, характерна нищета, а их жители нередко страдают от отсутствия доступа к земле<sup>50</sup>. В Афганистане, например, во многих районах существует тесная взаимосвязь между культивированием опионого мака и нищетой в сельских районах<sup>51</sup>, причем последняя определяется, в частности, безземельем и негарантированностью земельных прав<sup>52</sup>. Кроме того, цены на землю, уровень арендной платы и стоимость кредитов все больше зависят от производства опионого мака<sup>53</sup>. Проведенные

<sup>46</sup>“Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca”, p. 59.

<sup>47</sup> Johnathan Goodhand, “Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 5, No. 2 (April 2005), pp. 191-216.

<sup>48</sup> *Southeast Asia Opium Survey 2012; Обзор производства опиума в Юго-Восточной Азии за 2015 год*; и “Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca”.

<sup>49</sup> См., например, Mansfield, *Diversity and Dilemma: Understanding Rural Livelihoods and 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”, в: *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).

<sup>50</sup> UNDP, *Addressing the Development Dimensions of Drug Policy* (New York, 2015); Mansfield, “Alternative development: the modern thrust of supply-side policy”, p. 26.

<sup>51</sup> Goodhand, “Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan”.

<sup>52</sup> Benjamin Schaffner, *Opiumwirtschaft und “hawala” in Afghanistan: Struktur, Einbettung und Entwicklungsfaktoren* (Norderstedt, Germany, GRIN Verlag, 2006).

<sup>53</sup> Goodhand, “Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan”.

в провинции Нангархар исследования свидетельствуют о том, что культивированию опийного мака способствуют не только такие факторы, как высокая плотность населения и ограниченные возможности для получения дохода вне сельскохозяйственного сектора, но и отсутствие доступа к орошаемым землям<sup>54</sup>.

В нескольких районах Афганистана, где выращивается опийный мак, доступные земельные участки слишком малы для получения семьей законных доходов<sup>55</sup>. С учетом высокой урожайности опийного мака на гектар его культивирование является единственным вариантом для многих семей с ограниченными ресурсами, включая земельные ресурсы, зарабатывания себе на жизнь в сельском хозяйстве. У отдельных домохозяйств, не имеющих доступа к ресурсам, мало шансов на обеспечение альтернативных источников средств к существованию<sup>56</sup>. В 2012 году 20 процентов опрошенных в рамках проведенного УНП ООН обследования Обзор производства опия в Афганистане назвали высокий доход, который можно получить с небольшого участка земли, основной причиной выращивания ими опийного мака в урожайный сезон 2011/12 годов<sup>57</sup>. Ко времени проведения в 2014 году обследования Обзор производства опия в Афганистане такой ответ занимал четвертое место среди наиболее частых ответов, который дали 8 процентов крестьян<sup>58</sup>.

Аналогичная ситуация в Мьянме. По данным *Обзора производства опия в Юго-Восточной Азии за 2012 год*, отсутствие доступа к земле является одной из главных причин непрекращающегося выращивания в стране опийного мака. Хотя между деревнями, где культивируется опий, и деревень, где он не выращивается, много общего, важное различие между ними состоит в наличии земли для производства продовольствия. В деревнях, где нет посевов опийного мака, домохозяйства имеют доступ к более крупным участкам земли, которые при этом лучше орошаются. Домохозяйства имели доступ к земельным участкам в среднем на 1,2 гектара больше по площади (т.е. на 62 процента больше земли, чем имели домохозяйства в районах, где выращивался опийный мак). Тем временем домохозяйства, имевшие ограниченный доступ к земельным ресурсам, выращивали опийный мак для приобретения продуктов питания на вырученные от его продажи деньги.

Как свидетельствует *Обзор производства опия в Юго-Восточной Азии за 2015 год*, в 2014 году в деревнях, где выращивался опийный мак, лишь 38 процентов домохозяйств имели собственные постоянные плантации по сравнению с 56 процентами домохозяйств в деревнях, не связанных с выращиванием опий-

---

<sup>54</sup>Mansfield, "Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan", p. 62.

<sup>55</sup>Alec McEwen and Brendan Witty, "Water management, livestock and the opium economy: land 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.

<sup>56</sup>«Водное хозяйство, животноводство и опиумная экономика: землепользование».

<sup>57</sup>UNODC and Afghanistan, Ministry of Counter-Narcotics, *Afghanistan: Opium Survey 2012* (Kabul, May 2013).

<sup>58</sup>Ibid., *Afghanistan Opium Survey 2014: Cultivation and Production*, (Kabul, December 2014).



ного мака. В 2015 году эти показатели сблизились — 48 процентов домохозяйств, имеющих плантации в выращивающих опиный мак деревнях, и 53 процента в деревнях, не связанных с его выращиванием. Из данных доклада следует, что домохозяйства, выращивающие опиный мак, как правило, инвестируют свои доходы в животноводство и землю<sup>59</sup>.

В Колумбии проведенное УНП ООН в 2010 году исследование экономической структуры в четырех основных департаментах — производителях наркотикосодержащих культур выявило, что значительная часть сельского населения не имеет официально оформленного права собственности на землю<sup>60</sup>. В этих районах 46 процентов домохозяйств обрабатывали землю, не имея права собственности на нее. В составе этой доли доход домохозяйств, занимающихся возделыванием запрещенных культур, был выше, чем у домохозяйств, не выращивавших запрещенные культуры. Исследование объясняет такое использование земли без права собственности на нее в основном традицией неформальной занятости среди мелких землевладельцев, а также отсутствием доступа к процедурам официального оформления недвижимости<sup>61</sup>. Выращиванию коки на труднодоступных и расположенных далеко от домов крестьян участках также способствовала ликвидация посевов. В частности, в Мета-Гуавьяре крестьяне, как оказалось, выращивали запрещенные культуры в изолированных районах, что привело к росту обезлесения<sup>62</sup>. Одно из важнейших наблюдений этого исследования состоит в том, что лишь 7 процентов домохозяйств имели официальный доступ к кредитам. В то время как доступ к кредитам был возможен для 8 процентов домохозяйств, не занимавшихся выращиванием коки, из домохозяйств — производителей коки получить кредит могли лишь 4 процента. Предоставление кредитов нередко обусловлено наличием земельной собственности в качестве залогового обеспечения для выдающего его кредитного учреждения. Это ограничивает потенциальные инвестиции, которые домохозяйства, не имеющие официального доступа к земле, могут вложить либо в сельскохозяйственное производство, либо в приобретение новых земель<sup>63</sup>.

### *Гендерные аспекты*

От отсутствия доступа к земле в районах возделывания наркотикосодержащих культур (так же как в других местах) часто несоразмерно страдают женщины<sup>64</sup>. Это имеет существенные последствия в тех случаях, когда доступ к земельным ресурсам определяет способность мелких фермеров перейти к законным источ-

<sup>59</sup> *Обзор производства опиума в Юго-Восточной Азии за 2015 год.*

<sup>60</sup> В Мета-Гуавьяре, Путумайо-Какете и Оринокии 50, 48 и 79 процентов домохозяйств, соответственно, не имели официального права собственности на землю. В Пасифико 32 процента домохозяйств не имели официально зарегистрированной земли, в то время как большинство населения, имеющего доступ к земле, пользовалось общинными титулами на землю.

<sup>61</sup> “Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca”.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</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).

никам средств к существованию<sup>65</sup>. Например, в рамках обследования программы оформления прав собственности на землю в Тропико-де-Кочабамба в 2006 году было установлено, что 47 процентов прав собственности на землю принадлежали мужчинам, 35 процентов имели как мужчина, так и женщина, и лишь 13 процентов принадлежали исключительно женщинам<sup>66</sup>. Нередко женщины могут получить юридические права собственности на землю только через своих мужей или родственников мужского пола. Это препятствует их доступу к официальным кредитным системам, а порой и к программам альтернативного развития. Таким образом, право женщин принимать решения и возможности для инвестирования зачастую крайне ограничены, для них может даже оказаться невозможным доступ к земле<sup>67</sup>.

Хотя для женщин, в силу превалирующих гендерных ролей во многих районах возделывания наркотикосодержащих культур, нередко ограничен доступ к земле, они, как правило, обладают более целостным пониманием проблемы обеспечения средств к существованию в долгосрочной перспективе<sup>68</sup>. Обязанности по обеспечению продовольствием могут стимулировать домохозяйства к диверсификации сельскохозяйственного производства и выращиванию продовольственных, а не запрещенных наркотикосодержащих культур. Поэтому участие женщин может быть особенно благоприятным для обеспечения устойчивости альтернативного развития, поскольку во многих случаях они проявляют меньшую, чем мужчины, склонность сокращать натуральное хозяйство в пользу коки<sup>69</sup>.

Например, в Афганистане немногочисленные официально оформленные права собственности принадлежат почти исключительно мужчинам<sup>70</sup>. Согласно Конституции, женщины имеют право на владение землей. Однако на практике женщины нередко передают свои земельные права мужчинам в своих семьях. Согласно оценкам, владеют землей менее 2 процентов афганских женщин<sup>71</sup>. В одном из исследований о роли женщин в культивировании опийного мака было установлено, что лишь 3 из 157 опрошенных женщин в ряде северных и восточных провинций Афганистана сообщили, что они участвуют в принятии решений о выборе культур для выращивания их домохозяйством. Эти три женщины были вдовами, использующими для возделывания земли арендаторов-издольщиков или принимающими решения вместе с сыновьями<sup>72</sup>. Вдовы или

---

<sup>65</sup> Lupu, "Towards a new articulation of alternative development: lessons from coca supply reduction in Bolivia".

<sup>66</sup> 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). Доступно по адресу: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadq036.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq036.pdf).

<sup>67</sup> "Gender and alternative development".

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> USAID, "USAID country profile: property rights and resource governance—Afghanistan" (2010). Доступно по адресу: [www.land-links.org](http://www.land-links.org).

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> United Nations International Drug Control Programme, "The role of women in opium poppy cultivation in Afghanistan", Strategic Study No. 6. (Islamabad, 2000); Национальный конгресс Боливии, Закон от 19 июля 1988 года № 1008 «О режиме, применимом к коке и контролируемым веществам».

одиноким женщинам часто не имеют доступа ни к земле, ни к финансированию, что исключает для них возможность пользоваться наиболее важными ресурсами для обеспечения средств к существованию в сельских районах<sup>73</sup>.

Хотя необходимы дополнительные исследования о гендерных ролях в возделывании наркотикосодержащих культур, в обследовании УНП ООН *Обзор производства опиума в Афганистане за 2015 год* уже содержатся некоторые важные выводы, касающиеся многообразия мнений относительно заинтересованности женщин в выращивании опийного мака<sup>74</sup>. Женщины располагают большим потенциалом в плане поиска источников дополнительных законных доходов. Как отмечается в упомянутом обзоре, «очевидно, что дополнительные денежные доходы от труда женщин могут снизить экономическое давление, вынуждающее выращивать мак». Это также зависит от доступа женщин к пахотным землям. Например, в данном обследовании особо подчеркиваются случаи, когда женщины не могут обрабатывать землю, поскольку им не разрешен доступ к земельным участкам, расположенным вдали от дома. Кроме того, в ходе обследования было установлено, что «более активное вовлечение женщин в состав рабочей силы и предоставление им возможностей получения дохода могут снизить зависимость домохозяйств от выращивания незаконных культур и обеспечить женщинам права и возможности играть более активную роль при принятии решений в домохозяйствах». Хотя по-прежнему нет четкого представления о возможностях женщин в плане принятия решений относительно землепользования и при отборе сельскохозяйственных культур<sup>75</sup>, требует рассмотрения вопрос о том, каким образом расширение для женщин доступа к земле может способствовать обеспечению устойчивых источников средств к существованию в районах возделывания наркотикосодержащих культур.

### *Слабые институты*

Приведенные ниже примеры свидетельствуют о том, что культивирование наркотикосодержащих растений нередко связано со слабостью институтов (например, незащищенность прав собственности и правовая неопределенность в отношении доступа к земле), а также с такими проблемами, как миграция или безопасность в связи с земельными вопросами. Например, миграция в районы культивирования наркотикосодержащих растений может быть вызвана деградацией почв, как это произошло в районе Юнгас-де-Ла-Пас в Многонациональном Государстве Боливия<sup>76</sup>. Такая миграция может также быть следствием конфликтов, связанных с землей или с отсутствием доступа к земле, например, когда земля незаконно присваивается вооруженными группами, которые в ряде случаев, как это имеет место в Колумбии, финансируются за счет незаконного оборота наркотиков и даже

<sup>73</sup>“Gender and alternative development”.

<sup>74</sup>UNODC and Afghanistan, Ministry of Counter-Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2015: Socio-economic Analysis* (Kabul, March 2016).

<sup>75</sup>Ibid.

<sup>76</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).

борьбы за контроль над оборотом наркотиков<sup>77</sup>. Кроме того, миграция может приводить к деградации окружающей среды, отодвигая границу сельскохозяйственных угодий глубже в новые районы, где люди опять-таки не имеют законного доступа к земле. Во многих случаях, когда крестьяне выращивают запрещенные наркотикосодержащие культуры, правительства применяют стратегию принудительного уничтожения этих культур<sup>78</sup>. В результате крестьяне могут оставить свои поля и переместить незаконное культивирование на новые площади. Приведенные ниже примеры освещают некоторые из таких механизмов.

В прошлом правительственные меры по уничтожению кокаинового куста в Андских странах подтолкнули крестьян, занимавшихся культивированием коки, к перемещению глубже в район Амазонии, где из-за отсутствия экономических альтернатив лесные районы были сначала расчищены, а затем заняты под новые участки культивирования коки<sup>79</sup>. В Перу, например, культивирование коки распространено в основном на восточных склонах Анд и в долине Амазонки. В 1970-е и 1980-е годы потоки мигрантов из Анд в такие лесные районы были спровоцированы законом 1969 года об аграрной реформе<sup>80</sup>. Такой миграции впоследствии также способствовало уничтожение плантаций коки в 1970-х и 1980-х годах<sup>81</sup>.

Сельскохозяйственные реформы привели к тому, что ряд крупных землевладельцев отказались от своих гасиенд (крупных плантаций)<sup>82</sup>. До проведения земельной реформы некоторые из крупных землевладельцев выращивали коку для традиционного использования в ограниченных количествах, лицензированной государственной компанией ENACO. Когда эти участки земли были перераспределены и переданы местным работникам в ходе земельной реформы, некоторые из этих работников начали сами выращивать коку на продажу на черном рынке, используя те знания, которые они получили, работая на плантациях. Рост незаконного культивирования коки в малонаселенных лесных районах бассейна Амазонки и на восточных склонах Анд привел к миграции из горных районов многих перуанцев в поисках работы. Высокая доходность производства коки также способствовала дальнейшему вытеснению других культур, таких как кукуруза или кофе, в то время как процесс неконтролируемого расселения привел к распространению незаконного культивирования коки<sup>83</sup>.

---

<sup>77</sup>John Otis, "The FARC and Colombia's illegal drug trade", 15 December 2014. Доступно по адресу: [www.wilsoncenter.org/](http://www.wilsoncenter.org/).

<sup>78</sup>"Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca".

<sup>79</sup>Martin Jelsma and Ricardo Vargas, "Drug crops and peace process in Colombia: a proposal for peace", 1 June 2000. Доступно по адресу: [www.tni.org](http://www.tni.org).

<sup>80</sup>Fernando Eguren, eds., *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina* (Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, 2006).

<sup>81</sup>Ernesto M. Parra, "Alternative development in Peru: thirty years of success and unsuccess", *Perspectivas Rurales. Nueva época*, No 23 (2014), pp. 85-104; *Всемирный доклад о наркотиках за 2016 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.16.XI.7).

<sup>82</sup>Peru, Nueva reforma agraria: Decreto-Ley No. 17716 (1969).

<sup>83</sup>Информация, основанная на отдельных данных из беседы с экспертом по альтернативному развитию из Перу.

В Многонациональном Государстве Боливия доступ к земле и миграция также связаны с культивированием коки. В некоторых местах района Юнгас-де-Ла-Пас культивирование в традиционной зоне<sup>84</sup> является в определенной степени законным<sup>85</sup>. Хотя культивирование коки запрещено во многих других районах страны, культивирование коки в «избыточных производственных зонах переходного периода» зависит от стратегии сокращения в рамках «рационализации и искоренения»<sup>86</sup>. В этих районах культивирование коки определяется как «результат процесса спонтанного или направленного расселения, который способствует расширению избыточного культивирования, сопровождающего рост спроса на запрещенные формы потребления коки»<sup>87</sup>. В связи с этим распространение плантаций коки может быть вызвано отсутствием доступа к пахотным землям в зонах традиционного культивирования, например по причине деградации почв в результате чрезмерного выращивания коки<sup>88</sup>. В некоторых местах этого района домохозяйства поделили свои земли в целях обеспечения средств к существованию для своих детей, когда они обзаведутся собственными семьями. Это привело к фрагментации земельных владений и, соответственно, вынуждает семьи зарабатывать на жизнь с небольших участков. Исследование в области проектов альтернативного развития в муниципалитете Ла-Асунта департамента Юнгас-де-Ла-Пас показало, что впоследствии многие мигрировали в районы, которые еще оставались плодородными, чтобы заняться там культивированием коки<sup>89</sup>.

В Колумбии концентрация земельной собственности и вытеснение фермеров в результате вооруженного конфликта вынудили многих жителей сельский районов к переселению в другие места<sup>90</sup>. По данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, в Колумбии число внутренне перемещенных лиц в 2014 году составляло 5,7 млн<sup>91</sup>. Эти люди были вынуждены оставить от не менее 4 млн<sup>92</sup> до 6,6 млн гектаров земли<sup>93</sup> в зависимости от метода оценки. Около 80 процентов этих насильственно перемещен-

---

<sup>84</sup> В традиционную зону входят муниципалитеты Коройко, Корипата, Чулумани, Кахуата, Иру-пана, Янакачи и отдельные районы в Ла-Асунта и Аполо.

<sup>85</sup> Закон от 19 июля 1988 года № 1008.

<sup>86</sup> Там же.

<sup>87</sup> Там же.

<sup>88</sup> Villamil, “Informe de consultoría: descripción y análisis de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia”.

<sup>89</sup> Информация, полученная из нескольких отчетов по итогам оценок проектов в рамках проекта BOLI 79 (Устойчивое и комплексное управление природными ресурсами в тропической зоне департамента Кочабамба и провинции Юнгас-де-Ла-Пас), проведенных Германским агентством по международному сотрудничеству в 2011, 2013 и 2015 годах.

<sup>90</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>91</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, “UNHCR country operations profile: Colombia 2015”. Доступно по адресу: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

<sup>92</sup> USAID, “USAID country profile: property rights and resource governance—Colombia” (2010).

<sup>93</sup> ABColombia, “Colombia: the current panorama—victims and land restitution law 1448”, 29 May 2012. Доступно по адресу: [www.abcolombia.org.uk](http://www.abcolombia.org.uk).

ных лиц составляют выходцы из сельских районов<sup>94</sup>. Люди внутри страны бежали, в частности, от насилия и конфликтов, в которых участвовали повстанцы или военизированные группы. В целях финансирования своих операций эти группы нередко стремятся получить контроль над маршрутами незаконной перевозки коки или продуктов ее переработки на наркорынки, а также над землями и плантациями<sup>95</sup>. Данная форма захвата земель привела к дальнейшей концентрации собственности на землю, особенно в сельских районах<sup>96</sup>. В Колумбии проблемы как земли, так и наркотиков неразрывно связаны с мирным процессом и являются частью мирного соглашения между правительством Колумбии и РВСК. В связи с этим одна из инициатив правительства направлена на официальное закрепление прав землепользования для мелких фермеров в целях стимулирования их к отказу от культивирования коки<sup>97</sup>.

Трудоемкое культивирование наркотикосодержащих растений может привлекать мигрантов, поскольку люди ищут работу в экономике, связанной с культивированием коки и опийного мака. Этот стимулирующий фактор действует еще сильнее, если мигранты лишены доступа или имеют лишь ограниченный доступ к земле. После первоначальной занятости в качестве поденных и сезонных работников многие перемещаются в периферийные районы в поисках новых сельскохозяйственных угодий. К примеру, в Афганистане сезонные мигранты перемещаются из районов, где не выращивается опийный мак, в районы, где незаконное производство опия создает спрос на рабочую силу. Члены домохозяйств, имеющих ограниченный доступ или не имеющих доступа к земельным ресурсам, в некоторых случаях мигрировали в другие провинции, когда землевладельцы в их провинциях отказывались от выращивания опийного мака<sup>98</sup>. Например, увеличение производства опийного мака в провинции Балх в урожайный сезон 2004/05 года, возможно, отчасти связано с вновь прибывшими семьями, которые приехали в Балх в поиске доступа к земле и возможностям получения дохода, поскольку производство опия в их родной провинции Нангархар заметно снизилось<sup>99</sup>.

В некоторых районах Афганистана доступ к земле и кредитам для большей части безземельного населения контролируется неформальными структурами власти через цепочку производства и сбыта опия. В этих районах для многих

---

<sup>94</sup>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, “UNHCR country operations profile: Colombia 2015”.

<sup>95</sup>Alvaro Bello, “Displaced coca cultivation”, в: *ITPCM International Commentary: Colombia—Land and Human Issues*, vol. VIII, No. 31 (December 2012), pp. 17-21.

<sup>96</sup>Nazih Richani, “Forced displacement, concentration of land property, and the rentier political economy in Colombia”, *Journal of International Affairs*, 20 April 2015 (online articles). Доступно по адресу: <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. 436 ff.

<sup>97</sup>Ross Eventon, “Colombia: drugs and the peace agreement”, GDPO Situation Analysis (Swansea, United Kingdom, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, 2016). Доступно по адресу: [www.swansea.ac.uk](http://www.swansea.ac.uk).

<sup>98</sup>Mansfield, “Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan”, p. 104.

<sup>99</sup>Ibid.

доступ к земельным ресурсам можно получить только на основе отношений, известных как издольщина, с помощью которой землевладелец или тот, кто имеет контроль над землей, предоставляет ее в распоряжение издольщиков вместе с частью необходимых средств сельскохозяйственного производства. Взамен издольщики получают часть урожая. Многие издольщики продают свой урожай или его часть заранее по ценам, которые, как правило, гораздо ниже рыночной стоимости, чтобы купить необходимые производственные ресурсы. В некоторых случаях в отношении издольщины вступают не безземельные, а землевладельцы, которые таким образом получают доступ к дополнительным земельным площадям. Решение о том, что выращивать, как правило, принимается арендодателем с согласия издольщика. Издольщикам, готовым выращивать опийный мак, обычно отдается предпочтение при выделении земельных участков<sup>100</sup>.

В Афганистане от того, являются или нет крестьяне, выращивающие опийный мак, издольщиками, зависит уровень доходов, которые они получают от культивирования опийного мака. Многие издольщики получают лишь небольшую часть урожая опийного мака, которую они продают по относительно низким ценам до сбора урожая<sup>101</sup>. Полученные авансом деньги могут использоваться для приобретения сельскохозяйственных ресурсов, необходимых для производства опия, а также для покрытия расходов на проживание. Доходы, которые они получают от урожая опия, нередко используются для удовлетворения основных потребностей семьи<sup>102</sup>. С другой стороны, землевладельцы, сдающие свои поля в аренду издольщикам, получают примерно две трети урожая и, следовательно, гораздо более высокий доход. Кроме того, землевладельцы, как правило, могут хранить урожай в течение определенного периода времени и продать, например, его после сбора урожая, когда вырастет рыночная цена. Издольщики, вступающие в договорные отношения на неблагоприятных условиях, нередко не имеют никаких средств или альтернативных источников дохода<sup>103</sup>.

Типология зависимости от выращивания опийного мака в провинции Нангархар в Афганистане показывает, что издольщики в значительной мере зависят от этой культуры, тогда как другие арендаторы менее зависимы, а землевладельцы от нее вообще не зависят<sup>104</sup>. Относительно степени возделывания земли в летнее и зимнее время следует отметить, что фермеры, имеющие небольшие участки земли (менее 7,5 джериба)<sup>105</sup>, наиболее зависимы от выращивания опийного мака, имеющие от 7,5 до 15 джериба менее зависимы, а те, кто обрабатывает более 15 джерибов (3 гектара), не зависят от культивирования опийного мака<sup>106</sup>.

<sup>100</sup>Camilla I.M. Anderson, "Counterproductive counternarcotic strategies?", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 95, No. 4 (2013), pp. 917-931.

<sup>101</sup>Mansfield, "Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan".

<sup>102</sup>Ibid.

<sup>103</sup>Ibid.

<sup>104</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).

<sup>105</sup>Афганский джериб соответствует примерно 0,2 гектара.

<sup>106</sup>Mansfield, "Pariah or poverty?...".

Возможно, крупные инвестиции в районах культивирования наркотикосодержащих растений оказали серьезное воздействие на доступ к земле для мелких фермеров там, где земельные права не закреплены, поскольку такие инициативы в основном ориентированы на финансовые стимулы для крупного агробизнеса, а не на финансовую поддержку национальных и местных государственных структур<sup>107</sup>. Этот аспект требует дальнейшего рассмотрения, например, в контексте культивирования опийного мака в Юго-Восточной Азии в случае крупномасштабных программ замещения посевов опийного мака, когда в качестве альтернативы производству запрещенных наркотикосодержащих культур осуществляются в основном инвестиции частного сектора в производство каучука<sup>108</sup>. Еще предстоит определить, каково воздействие увеличения инвестиций на улучшение экономического положения мелких фермеров, в том числе в граничащих с Китаем районах Мьянмы, которые являются основной территорией культивирования наркотикосодержащих растений в этой стране<sup>109</sup>. В связи с этим решающую роль играет управление земельными ресурсами.

В течение более чем 60 лет внутреннего конфликта в Мьянме не было кодифицированного свода земельных законов. В марте 2012 года были приняты два новых закона: Закон о сельскохозяйственных угодьях и Закон о свободных, целинных и залежных землях. Законом о сельскохозяйственных угодьях предусматривается возможность обмена земли на рынке индивидуальных сертификатов на землепользование. Закон о свободных, целинных и залежных землях предоставляет правительству полномочия по распределению земель отдельных фермеров и общин национальным и международным инвесторам. Речь идет в том числе о землях, используемых для сменной обработки в горных районах, и о полях в низменных районах, на которые фермеры не имеют свидетельства о праве собственности. В горных районах, в частности, большинство фермеров практикуют сменную обработку земли, хотя лишь немногие имеют официальные документы о праве собственности на землю для такого использования. В этих районах доминирующим является закон о традиционных и общинных ресурсах<sup>110</sup>. В 2016 году была утверждена новая Национальная политика землепользования в целях согласования существующих земельных законов<sup>111</sup>. Хотя исследования о воздействии новых законов по-прежнему отсутствуют, реализация этих законов будет иметь существенные последствия для мелких фермеров и для воздействия инвестиций в сельских районах на традиционное землепользование и продовольственную безопасность<sup>112</sup>.

---

<sup>107</sup>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). См. также 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. 424-4300.

<sup>108</sup>Tom Kramer and Kevin Woods, "Financing dispossession: China's opium substitution programme in northern Burma", 20 February 2012. Доступно по адресу: [www.tni.org](http://www.tni.org).

<sup>109</sup>Tom Kramer, "The current state of counternarcotics policy and drug reform debates in Myanmar" (April 2015). Доступно по адресу: [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu).

<sup>110</sup>Transnational Institute, "Access denied: land rights and ethnic conflict in Burma", *Burma Policy Briefing*, No. 11, 8 May 2013. Доступно по адресу: [www.tni.org](http://www.tni.org).

<sup>111</sup>Stephen McCarthy, "Land tenure security and policy tensions in Myanmar (Burma)", *Asia Pacific Issues*, No. 127 (Honolulu, East-West Center, October 2016).

<sup>112</sup>Roy Prosterman and Darryl Vhughen, "Land to the tillers of Myanmar", *New York Times*, 13 June 2012.



## Управление земельными ресурсами в контексте альтернативного развития

Домохозяйства, имеющие гарантированный доступ к сельскохозяйственным средствам производства, в частности к земле, легальным рынкам сбыта, а также дополнительным несельскохозяйственным источникам дохода, по-видимому, имеют наибольшие шансы на переход к законным источникам средств к существованию. В связи с этим следует отметить, что доступ к земле представляет собой ценный ресурс для фермеров в переходе к возделыванию законных культур и поэтому является одним из важнейших аспектов альтернативного развития. В исследовании о влиянии запрета на опий в афганской провинции Нангархар, например, указывается на последствия внезапной утраты доходов от выращивания опийного мака<sup>113</sup>. В то время как фермеры, имевшие больше земли, могли использовать уже практикуемое ими законное культивирование, те, кто больше всех зависел от культивирования опийного мака, были менее способны сохранять средства к существованию, переходя на выращивание пшеницы. Напротив, стратегии выживания, применяемые более бедными крестьянами, которые имеют меньше доступа к земле, повышают риск невозможности отказаться от запрещенного культивирования в долгосрочной перспективе. Среди отрицательных последствий можно назвать отсутствие доступа к новым кредитам или возможности погашения долгов, острую нехватку продовольствия и неспособность обеспечить образование для своих детей<sup>114</sup>. Что касается программы для семей лесников в Колумбии, то, как считает УНП ООН, «расширение доступа к собственности в сельских районах является одним из основных компонентов программ альтернативного развития, поскольку восстановление лесных ресурсов содействует фермерам, отстраненным от выращивания незаконных культур, и позволяет им разрабатывать производственные проекты на долгосрочную перспективу»<sup>115</sup>.

Поэтому некоторые проекты альтернативного развития основаны на регистрации земли и оформлении прав собственности на землю в качестве одного из стратегических компонентов укрепления законного сельского хозяйства. Притом что имеются ряд примеров успешного интегрирования оформления прав собственности на землю в программы альтернативного развития<sup>116</sup>, данные по Боливии (Многонациональному Государству) и Перу приводятся на основе выводов по проектам в области сотрудничества в целях развития, осуществляемых Германией и Европейским союзом.

В некоторых проектах альтернативного развития в Перу правовая неопределенность в отношении собственности на землю и землепользования нередко

<sup>113</sup>Mansfield, “Pariah or poverty?..”.

<sup>114</sup>Ibid.

<sup>115</sup>UNODC and Colombia, *Colombia: Coca Cultivation Survey 2013* (Bogotá, June 2014), p. 81.

<sup>116</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).

сохраняется из-за склонности целевых групп населения к миграции, как, например, в случае проекта в районах Альто-Уальяга и Укаяли, где только 18 процентов целевой группы населения были родом из мест осуществления проектов, в то время как 30 процентов являлись выходцами из других мест в том же районе, а 52 процента происходят из других регионов страны<sup>117</sup>. Как правило, такая склонность населения к миграции препятствует среднесрочным и долгосрочным инвестициям, необходимым, например, для выращивания таких культур, как кофе и какао, которые начинают плодоносить только через несколько лет. Проект, финансируемый в рамках договоров с Германией о конверсии долговых обязательств, тем самым содействовал оформлению прав собственности на землю в качестве необходимого условия для устойчивого развития сельских районов там, где выращиваются наркотикосодержащие культуры. В районе Сан-Мартин в период 2002–2007 годов «Программа альтернативного развития: Токаче-Учиса I (PRODATU I)» содействовал официальному оформлению около 12 тыс. документов на право собственности в интересах примерно 15 тыс. домохозяйств, что составляет 87 процентов семей в этой провинции, и увеличению стоимости земельных участков<sup>118</sup>. Кроме того, в рамках данного проекта оказывается поддержка в проведении региональными и местными органами власти Токаче планирования землепользования при участии заинтересованных сторон, в оказании содействия устойчивому землепользованию, упорядоченному расселению и принятию обоснованных решений в социальной, экономической и политической областях. С использованием всех имеющихся источников (включая кадастр) и в консультации с широким кругом заинтересованных сторон, включая нынешних и бывших производителей коки, организации гражданского общества, политических деятелей и представителей частного сектора, для этой провинции был разработан план землепользования, определяющий конкретные зоны для выращивания различных альтернативных культур и продукции лесного хозяйства<sup>119</sup>.

В целом социально-экономические показатели в районе Сан-Мартин улучшились, и здесь почти полностью исчезло культивирование коки. Тем не менее для многих фермеров переход на законные источники дохода является довольно сложным процессом<sup>120</sup>. Хотя программа регистрации земли признана одним из главных стимулов для переключения мелких фермеров на альтернативные культуры, земельные участки в данном районе нередко были слишком малы, для того чтобы в короткий срок обеспечить достаточный доход для фермеров, выращива-

---

<sup>117</sup> Доклады 2012, 2014 и 2016 годов Германского агентства по международному сотрудничеству (ГАМС) по проекту УНП ООН PER/U87 «Устойчивое развитие сельского хозяйства в целях сокращения масштабов нищеты на основе экологически устойчивых подходов и расширения прав и возможностей женщин», осуществляемому в Альто-Уальяга (регион Уануко) и Агуайтия (регион Укаяли), Перу.

<sup>118</sup> Gerhard Redecker, “Experiencias del KfW Entwicklungsbank (Banco Alemán de Desarrollo) 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.

<sup>119</sup> Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, “Tocache: hacia el desarrollo sostenible—zonificación ecológica y económica” (Tocache, PRODATU, 2006).

<sup>120</sup> Hugo Cabiases, “El ‘milagro de San Martín’ y los síndrome del ‘desarrollo alternativo’ en el Perú”, informe sobre políticas de drogas No. 34, 22 November 2010. Доступно по адресу: [www.tni.org](http://www.tni.org).

ющих кофе или какао<sup>121</sup>. Площадь большинства плантаций коки варьируется от всего лишь 0,25 до 3 гектаров, при этом лишь несколько фермеров владеют участками до 7 гектаров<sup>122</sup>. Это обстоятельство свидетельствует о том, что существенное значение имеет не только официальное оформление прав собственности на землю, но и доступ к пахотным землям.

Одним из ключевых факторов успешного осуществления регистрации и официального оформления земли в рамках местных проектов является интеграция в национальные или региональные процессы. Хотя в прошлом лишь несколько фермеров в отдаленных районах культивирования коки смогли получить права собственности в соответствии с национальной программой регистрации земельных участков — «Специальный проект оформления прав собственности на землю и кадастра» (PETT), в настоящее время оформление прав собственности на землю является одним из основополагающих компонентов правительственной стратегии альтернативного развития. С учетом этого ожидалось, что в период с 2014 по 2016 год должны были быть оформлены 51 тыс. документов о праве собственности на землю для фермеров, участвующих в проектах альтернативного развития перуанской Национальной комиссии по вопросам развития и жизни без наркотиков (DEVIDA). Около 17 тыс. документов о праве собственности на землю уже были выданы в период с 2011 по 2013 год<sup>123</sup>.

Взаимосвязь между оформлением прав собственности на землю в сельских районах в рамках PETT и развитием сельскохозяйственных инвестиций являлась предметом исследования, проведенного для конференции Группы Всемирного банка по проблемам земельной политики<sup>124</sup>. По данным этого исследования, существует тесная взаимосвязь между гарантированием прав собственности на землю и готовностью населения инвестировать в землю. Эта взаимосвязь особенно очевидна в отношении земельных участков, на которые до начала процесса регистрации не были оформлены гарантированные права собственности. Однако в большинстве случаев наблюдаемое увеличение инвестиций в сельское хозяйство можно объяснить лишь большей готовностью землевладельцев вкладывать средства, а не улучшением их доступа к кредитам. Тем не менее было отмечено расширение доступа к официальным кредитам, особенно среди состоятельных фермеров, которые уже имели относительно надежные земельные права до регистрации их земель<sup>125</sup>.

С другой стороны, еще одно исследование показало, что в результате регистрации земель в Перу улучшился доступ к кредитам, в частности для тех, кому

---

<sup>121</sup>Mirella van Dun, Hugo Cabieses and Pien Metaal, "Between reality and abstraction: guiding principles and developing alternatives for illicit crop producing regions in Peru", *Drug Policy Briefing*, Nr. 39 (Amsterdam, Transnational Institute, January 2013).

<sup>122</sup>Ibid.

<sup>123</sup>DEVIDA, *Compendio Normativo sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Desarrollo Alternativo* (Lima, 2016).

<sup>124</sup>Ricardo Fort, "Assessing the impact of rural land titling in Peru: the case of the PETT program" (Lima, Group of Analysis for Development-GRADE, 2008).

<sup>125</sup>Ibid.

в заявке на получение кредита, возможно, было бы отказано в случае отсутствия права собственности на землю, или для тех, кто из-за отсутствия земельного титула вообще не пытался получить кредит<sup>126</sup>. В этой группе были отмечены рост доходов (в том числе дохода с гектара и дохода из несельскохозяйственных источников) и увеличение инвестиций в многолетние культуры<sup>127</sup>. Оба исследования подтверждают, что гарантированные земельные права в Перу оказали положительное воздействие на инвестиции в сельское хозяйство<sup>128</sup>.

Аналогичным образом, в Многонациональном Государстве Боливия земельная реформа оказала существенное воздействие в отношении альтернативного развития<sup>129</sup>. В 2006 году обновление Закона о земельной реформе 1996 года обеспечило основу для большего равноправия в доступе к земельным ресурсам и способствовало укреплению гендерного равенства. К марту 2016 года было выдано 165 тыс. документов о праве собственности на землю в департаменте Ла-Пас и 265 тыс. в департаменте Кочабамба — двух департаментах, где находятся районы культивирования коки<sup>130</sup>.

В последние годы Многонациональное Государство Боливия успешно сокращало площадь плантаций коки, сохраняя при этом низкий уровень социальных конфликтов, связанных с мерами по их сокращению. В отношении успешной реализации своих программ альтернативного развития для этой страны Европейская комиссия пришла к выводу, что социальная интеграция в плане доступа к основным государственным услугам и оформления прав собственности на землю имеет стратегическое значение<sup>131</sup>. В рамках этого сотрудничества в целях развития считается, что Программа поддержки общинного контроля над производством листа коки (PACS) внесла существенный вклад в стабилизацию культивирования коки в Тропико-де-Кочабамба<sup>132</sup>. В Многонациональном Государстве Боливия радикальный поворот был завершён в 2010 году, когда площадь культивирования коки начала постепенно сокращаться и продолжала уменьшаться до 2015 года<sup>133</sup>. С 2006 года национальная наркополитика была ориентирована в первую очередь на экономическое развитие и, среди прочего, конкретно на регистрацию земель и оформление прав собственности на землю в качестве одного из основных элементов стратегии по сокращению культивирования

---

<sup>126</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).

<sup>127</sup>Ibid.

<sup>128</sup>О последствиях регистрации земельных участков в Перу, а также см. информацию Министерства сельского хозяйства и ирригации ([www.minagri.gob.pe/portal](http://www.minagri.gob.pe/portal)).

<sup>129</sup>Программа поддержки контроля над производством листа коки силами местных сообществ (PACS). Подробнее доступно по адресу: [www.controlsocial.bo](http://www.controlsocial.bo).

<sup>130</sup>Национальный институт аграрной реформы (НИАР). Подробнее доступно по адресу: [www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo).

<sup>131</sup>"Estudio de la intervención de la Unión Europea en la política sectorial de desarrollo integral y de coca en Bolivia (1998 2010)".

<sup>132</sup>Ibid.

<sup>133</sup>Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014.

коки<sup>134</sup>. Как об этом более подробно говорится в содержащейся в этом выпуске Бюллетеня по наркотическим средствам статье Грисаффи, Фартинг и Ледебур, в реализации этих мер участвуют федерации фермеров, выращивающих коку, обеспечивая соблюдение общинами «соглашения като», которое позволяет фермерам в регионах Чапаре и Юнгас-де-Ла-Пас выращивать коку на участках площадью в 0,16 и 0,25 гектара, соответственно, для традиционных целей. Эта политика предполагает биометрическую регистрацию фермеров, выращивающих коку, и содействие оформлению прав собственности на землю в ходе общенациональной процедуры регистрации, а также укрепление земельных законов в районах производства коки в департаментах Ла-Пас и Кочабамба. Это позволяет вести спутниковое наблюдение за кокаиновыми плантациями и регистрацию земельных участков в федерациях производителей коки<sup>135</sup>.

Различные проекты международного сотрудничества оказывают поддержку в проведении регистрации районов производства коки в Многонациональном Государстве Боливия в рамках инициатив в области альтернативного развития. Первым шагом Европейского союза на новом пути альтернативного развития стала программа содействия стратегии альтернативного развития в районе Чапаре (PRAEDAC), которая была реализована в 1998–2006 годах на основе укрепления местных институтов и содействия закреплению прав собственности на землю<sup>136</sup>. Благодаря этому проекту 11,6 тыс. семей получили права собственности на земельные участки<sup>137</sup>. Финансируемая Европейским союзом программа PACS, реализованная в период 2007–2013 годов, также включала оформление прав собственности на землю в качестве одного из основополагающих компонентов. PACS содействовала систематизации мониторинга производства коки в рамках информационных систем с географической привязкой, процессу регистрации земли, поддерживая биометрическую регистрацию выращивающих коку фермеров и мониторинг зарегистрированных зон возделывания. Мониторинг плантаций коки, как правило, проводится несколько раз в год с использованием спутников и аэрофотосъемки, а также выездов на места<sup>138</sup>.

В рамках этой программы информационная система SYSCOCA выдает тематические карты или списки производителей коки и предоставляется союзам выращивающих коку фермеров для использования в качестве основы их деятельности по общественному контролю. Данная система позволяет им определять, кто является владельцем плантаций коки в конкретном районе независимо от

<sup>134</sup>Estado Plurinacional de Bolivia, “Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2006-2010” (La Paz, 2006).

<sup>135</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.

<sup>136</sup>Villamil, “Informe de consultoría: descripción y análisis de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia”.

<sup>137</sup>Подробнее доступно по адресу: [www.controlsocial.bo](http://www.controlsocial.bo).

<sup>138</sup>Kathryn Ledebur and Coletta Youngers, “From conflict to collaboration: an innovative approach to reducing coca cultivation in Bolivia”, *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, No. 1 (2013), pp. 2-11.

того, соблюдают ли фермеры ограничения в отношении производства коки, и как общая площадь возделывания в определенных районах изменяется с течением времени. В большинстве случаев этот процесс проводился одновременно с выдачей соответствующих свидетельств о праве собственности на землю<sup>139</sup>.

## Заключение

В то время как в прошлом в рамках альтернативного развития земельным проблемам, как правило, не уделялось достаточного внимания, в принятых в 2013 году Руководящих принципах Организации Объединенных Наций в области альтернативного развития прямо подчеркивалось важное значение земельных прав для успешной реализации и устойчивости мер в области альтернативного развития<sup>140</sup>. В апреле 2016 года значимость этого вопроса также была отмечена на состоявшейся в 2016 году специальной сессии Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков, на которой была признана роль земельных прав в альтернативном развитии.

Указания по осуществлению эффективного управления земельными ресурсами содержатся в поддерживающих гарантированный доступ к земле международных руководящих принципах, таких как *Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности Комитета по всемирной продовольственной безопасности* и Принципы ответственного инвестирования в агропродовольственные системы (принципы РАИ).

В свете политической динамики и ориентиров, указанных в международных руководящих принципах, выводы данной статьи не предполагают выработки применимого в любых условиях концептуального подхода; они призваны подчеркнуть настоятельную необходимость проведения более детальных и практических исследований. Эти выводы указывают на актуальность земельных вопросов в условиях районов возделывания наркотикосодержащих культур и тем самым на их ключевое значение для альтернативного развития. В настоящей статье показано, что недостаточный доступ сельского населения к земле создает условия для культивирования наркотикосодержащих растений. Отсутствие гарантированного доступа к земельным ресурсам стимулирует краткосрочную хозяйственную деятельность, затрудняет доступ к кредитам и, следовательно, затрудняет устойчивое преобразование незаконной экономики в законную экономическую систему.

<sup>139</sup>Подробнее доступно по адресу: [www.controlsocial.bo](http://www.controlsocial.bo).

<sup>140</sup>(Резолюция 68/196 Генеральной Ассамблеи, приложение).

Реальное включение в программы альтернативного развития задачи по содействию доступу к земле и гарантированному землевладению может способствовать переходу к законной экономической деятельности. Земельные права могут содействовать надежности средств производства и источников жизнеобеспечения, а также расширению доступа к кредитам, обеспечивая тем самым возможность вложения средств в законную сельскохозяйственную деятельность. Функционирующая система управления земельными ресурсами (например, кадастр и регистрация земельных участков) не только усиливает контроль над незаконным выращиванием наркотикосодержащих культур, но и содействует мерам в области альтернативного развития. Гарантированный доступ к земле может не только обеспечивать необходимое условие для доступа к кредитам во многих районах культивирования наркотикосодержащих растений, но также служить стимулом для устойчивого сельского хозяйства и землепользования. В контексте альтернативного развития земельные кадастры могут содействовать установлению доверительных отношений и обеспечению долгосрочного взаимодействия с проектами, помогающими упростить переход к приносящей законный доход деятельности, и в то же время укреплению взаимодействия между общинами и местными органами власти.

Что касается доступа к земле и гарантий землевладения, то в программах альтернативного развития должны учитываться особые условия в районах культивирования наркотикосодержащих растений, в том числе преобладающие среди местного населения системы обеспечения средств к существованию. В тех случаях, когда отсутствие доступа к земле и отсутствие гарантий землевладения является одним из факторов, приводящих к незаконному культивированию наркотикосодержащих растений, программы альтернативного развития необходимо сочетать с надлежащей земельной политикой. Во многих случаях проекты альтернативного развития в свою очередь доказали эффективность в содействии осуществлению земельной политики в рамках планирования землепользования, регистрации земельных участков и функционирующей системы земельного кадастра.

Одним из ключевых факторов успешного создания реестра и официального оформления земельных ресурсов в рамках местных проектов является их интеграция в национальные или региональные процессы, о чем свидетельствуют примеры Многонационального Государства Боливия и Перу. Для этого необходима тесная координация между различными субъектами, ответственными за осуществление земельной политики и программ альтернативного развития. Местный институциональный потенциал нередко нуждается в укреплении, чтобы содействовать официальному оформлению и осуществлению земельных прав и гарантий в отношении местных сообществ, при этом, согласно *Добровольным руководящим принципам ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности* Комитета по всемирной продовольственной безопасности, необходимо учитывать гендерные аспекты.

Наконец, особое внимание следует уделять положению женщин, которые нередко несоразмерно больше страдают от структурных недостатков, касающихся их доступа к земле. Как правило, безземельные крестьяне гораздо меньше выигрывают от проектов альтернативного развития, направленных на упрощение этого перехода. Проблемы в связи с отсутствием доступа к земле могут усугублять слабость институтов и отсутствие гарантий землевладения из-за конфликтов и миграции, которые могут быть причиной или следствием незаконной наркоэкономики. Эти выводы приобретают еще более существенное значение в свете специальной сессии Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков, состоявшейся в 2016 году, на которой получила подтверждение актуальность для альтернативного развития вопросов землепользования.



## **Формирование устойчивого отказа от выращивания опионого мака путем укрепления проектных решений в области альтернативного развития: пример Афганистана**

---

**Дж. Гарсия-И**

*Научный сотрудник, Сектор исследований и анализа тенденций, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности*

### **РЕЗЮМЕ**

*В настоящей статье анализируются присущие фермерам и общинам особенности, которые способствуют формированию устойчивого отказа от выращивания опионого мака в Афганистане. В целом формирование такого устойчивого отказа может быть связано с мерами по управлению изменениями в условиях длительного или повторяющегося кризиса в отличие от мер, направленных на контроль изменений в стабильных системах. Афганистан находится в состоянии постоянного затянувшегося кризиса. Как и предполагалось, собранные на местах фактические данные свидетельствуют о том, что для удержания фермеров от выращивания опионого мака им необходимо предоставить источники дохода не только прибыльные, но и устойчивые в долгосрочной перспективе. Полученные фактические данные также дают основания предположить, что для трансформирования выращивающих опионый мак общин в общины, не зависящие от культивирования опионого мака, и сохранить их независимость в течение более продолжительных периодов времени, требуются улучшения в сфере социальных услуг и управляемости. Другие важные факторы, повышающие устойчивость такого отказа, включают расширение адаптивных возможностей фермеров, таких как осуществление широкого ряда видов приносящей доход деятельности, возделывание большого количества сельскохозяйственных культур и получение способствующей повышению осведомленности информации, ориентированной на сокращение масштабов выращивания опионого мака. В отличие от этого, сосредоточение внимания на односторонних решениях, таких как исключительное внедрение пшеницы в качестве культуры для замены опионого мака или предоставление рабочих мест вне фермы, снижает устойчивость отказа от выращивания опионого мака. В связи с этим в целях обеспечения устойчивого сокращения масштабов выращивания опионого мака разработчики основанных на фактических данных мероприятий должны еще до начала своей работы затратить время для понимания местных условий и в полном объеме проанализировать и интегрировать стратегии зарабатывания фермерами средств к существованию, учесть уязвимые аспекты и проблематичность всеобъемлющего развития сельских районов. Цена невыполнения этих рекомендаций высока, поскольку ненадлежащим образом разработанные мероприятия формируют ложные стимулы, которые с большой вероятностью приведут к расширению масштабов выращивания опионого мака в целом.*

**Ключевые слова:** устойчивость отказа фермеров, адаптивная возможность, культивирование запрещенных культур, политика контроля над наркотиками, Афганистан

---

## Введение

Афганистан занимает доминирующее положение на мировом рынке опиатов. Согласно оценкам, в 2016 году площадь плантаций опийного мака составила 201 тыс. гектаров, а предполагаемый потенциальный объем производства опия — 4,8 тыс. метрических тонн [1]. Опиаты вносят существенный вклад в афганскую экономику и продолжают оставаться крупнейшей статьёй афганского экспорта [2]. Тем не менее выращивание опийного мака представляет собой неустойчивую стратегию получения средств к существованию. Эта стратегия подпитывает коррупцию, подрывает принцип верховенства права, оказывает финансовую поддержку повстанцам и выводит людей за рамки правовой системы, делая их уязвимыми к насилию и запугиванию со стороны негосударственных субъектов [2; 3].

Несмотря на огромную важность дискуссий в отношении культивирования опийного мака, их спорный характер ведет к подрыву действий, направленных на получение более полного представления о тех, кто занимается выращиванием опийного мака в Афганистане, и разработку стратегий борьбы с наркотиками, которые в большей степени отражают реальное положение на местах [4]. В некоторой степени следствием оторванности от реалий, в которых живут выращивающие опийный мак фермеры, и отсутствия полного представления об этих реалиях является выстраивание стратегий на основе догм, а не на данных с мест. Кроме того, эти дискуссии нередко ведут лица с вполне определенными идеологическими или институциональными подходами и интересами [4].

Таким образом, задача, по-прежнему стоящая перед разработчиками политики, специалистами по вопросам стратегии и международным сообществом, заключается, во-первых, в объективном выявлении определяющих факторов в культивировании опийного мака, и, во-вторых, в разработке мероприятий по альтернативному развитию, способных в структурном плане изменить условия, заставляющие фермеров выращивать опийный мак [2]. На своей специальной сессии по мировой проблеме наркотиков Генеральная Ассамблея четко указала на необходимость «поощрять проведение государствами исследований, в том числе на основе сотрудничества с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и другими соответствующими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, международными и региональными организациями, научными учреждениями и гражданским обществом, в целях обеспечения более четкого понимания факторов, способствующих культивированию запрещенных культур, принимая во внимание местные и региональные особенности» [5].

Местные и международные организации нуждаются в более широкой поддержке для формирования более глубокого понимания различных обстоятельств и мотивов, влияющих на выращивание запрещенных культур [6]. Выращивание этих культур связано прежде всего с проблемами нищеты; однако стимулы, побуждающие фермеров выращивать запрещенные культуры, многообразны, и многие из тех, кто выращивает мак, на самом деле не столь и бедны [7]. Не совсем ясно, является ли стимулом для многих выращивающих мак небедных людей

только жадность или же уязвимость в отношении нищеты также мотивирует их выращивать мак в целях снижения своих экономических рисков в целом, поскольку рынки сбыта этой культуры относительно стабильны. Кроме того, недавно проведенное исследование показало, что, хотя большинство выращивающих мак фермеров возделывают его ежегодно, многие занимаются этим только один раз в два года [7]. В данных условиях необходимо проанализировать, какие обстоятельства влияют на устойчивость отказа фермеров и общин от выращивания опийного мака. В широком смысле такая устойчивость отказа подразумевает способность фермеров и общин противостоять стрессам и потрясениям или их способность выживать в изменчивом мире, не прибегая к практике выращивания мака. Такое объяснение также дает основание предположить, что эта устойчивость является динамично изменяющимся понятием.

Динамичному характеру устойчивости отказа от выращивания наркотикосодержащих культур обычно не придается должного значения в контексте мероприятий в области альтернативного развития. Краткосрочные инвестиции, нередко связанные с альтернативным развитием, играют весьма незначительную роль в укреплении уверенности фермеров в получении на долгосрочной основе поддержки, необходимой для неуклонного перехода от выращивания опийного мака к более диверсифицированным источникам средств к существованию. В настоящей статье утверждается, что мероприятия в области альтернативного развития должны разрабатываться в качестве основанных на принципах устойчивости отказа от выращивания наркотикосодержащих культур мер, которые могут эффективно применяться в условиях затяжного кризиса; и Афганистан может рассматриваться как страна, находящаяся в состоянии постоянного затяжного кризиса, из-за чего многие фермеры не имеют возможности принимать ответные меры, не прибегая к практике выращивания опийного мака. Принятие устойчивости отказа в качестве критерия для разработки политики в области альтернативного развития смещает акцент политики со стремления контролировать изменения в системах, которые считаются стабильными, в сторону регулирования возможностей социально-экономических систем справляться с изменениями, адаптироваться к ним и формировать их. Цель анализа устойчивости отказа от выращивания наркотикосодержащих культур заключается в расширении возможностей домохозяйств и общин принимать ответные меры в связи с потрясениями и стрессовыми факторами конструктивным и адаптивным образом.

Соответственно, целью настоящей статьи является выявление основных факторов устойчивости отказа от выращивания опийного мака с тройкой категоризацией такого рода устойчивости:

- устойчивость отказа фермеров и общин начать выращивать мак;
- устойчивость отказа от расширения масштабов выращивания опийного мака, измеряемая показателями площади земель, используемых отдельными фермерами для выращивания мака, и числом фермеров, занимающихся возделыванием мака в рамках конкретной общины;
- устойчивость отказа от повторного выращивания опийного мака.

В частности, в настоящей статье рассматриваются следующие вопросы:

- Какие условия могут способствовать устойчивости отказа фермеров и общин начать выращивать опийный мак?
- Какие условия способствуют сдерживанию расширения выращивания опийного мака (т.е. площадь земель, используемых отдельными фермерами для выращивания мака, и число фермеров, занимающихся возделыванием мака в рамках конкретных общин)?
- Учитывая, что многие фермеры и общины, выращивающие мак, осуществляют эту деятельность на непостоянной основе (периодически начиная и прекращая возделывание мака), какие обстоятельства обуславливают более продолжительные периоды времени, когда отдельные фермеры и общины в целом не выращивают мак?

В настоящей статье предпринимается попытка представить фактические данные о стимулах, побуждающих к выращиванию опийного мака, в целях оказания помощи местным разработчикам политики и специалистам, а также международному сообществу в разработке и реализации более эффективных мероприятий в области альтернативного развития, которые основываются на фактах.

### **Уязвимость и устойчивый отказ от выращивания опийного мака**

В отношении выращивания опийного мака уязвимость определяется в рамках трех основных направлений:

- a) уязвимость по отношению к результатам (например, выращивание опийного мака);
- b) уязвимость в результате воздействия различных факторов риска и стрессов;
- c) уязвимость из-за неспособности управлять этими рисками каким-либо иным способом.

Таким образом, уязвимость в отношении выращивания опийного мака может быть определена как неспособность некоторых домохозяйств и общин справляться с внутренними и внешними потрясениями и стрессами, которым они подвергаются, не прибегая к практике выращивания опийного мака. Фразой «ходить по острию ножа» можно доходчиво описать, что значит быть уязвимым в данном контексте; в переносном смысле это означает, что даже небольшого толчка может оказаться достаточно, чтобы заставить фермеров «переступить грань». Уязвимость возрастает, когда фермеров подталкивают ближе к этой грани факторы, которые по большей части фермеры не могут контролировать. Уязвимость, неопределенность и устойчивость отказа от выращивания опийного мака тесно взаимосвязаны, поскольку целью измерения степени уязвимости являются определение и количественная оценка подверженности людей ущербу в результате неблагоприятных явлений с часто неизвестной вероятностью возникновения, а измерение степени устойчивости, т.е. способности фермеров и общин противостоять стрессовым факторам и потрясениям, направлено на анализ коренных причин уязвимости домашних хозяйств.

Ориентированные на устойчивый отказ от выращивания опийного мака подходы к альтернативному развитию сосредоточены на определении стратегий, выбираемых домохозяйствами с целью заработать на жизнь, а также на понимании того, как эти стратегии зарабатывания средств к существованию могут противостоять будущим рискам и стрессам и адаптироваться в целях сохранения, в сущности, тех же функций и идентичности. В конечном счете способность противостоять и адаптироваться в этом контексте зависит от имеющихся вариантов обеспечения средств к существованию и от того, насколько хорошо домохозяйства могут управлять рисками.

### **Факторы, влияющие на устойчивость отказа от выращивания опийного мака, и касающиеся их исследовательские гипотезы**

Факторы, влияющие на устойчивость отказа от выращивания опийного мака в какой-либо конкретный момент времени, не поддаются прямому измерению. Вследствие этого их необходимо оценивать на основе других измеримых переменных. Существующие в настоящее время количественные методы основаны на представлении о том, что устойчивость отказа фермера или общины от выращивания опийного мака в конкретный момент времени зависит прежде всего от имеющихся у них дополнительных возможностей, таких как:

- адаптивная способность;
- доступ к активам;
- институциональный контекст;
- основные услуги;
- системы социального обеспечения.

Об этих пяти элементах и соответствующих им исследовательских гипотезах подробнее говорится ниже.

#### *Адаптивная способность, связанная с многообразием источников дохода и осведомленностью*

Диверсификация источников дохода нередко рассматривается в качестве стратегии снижения риска. Диверсификация обычно приводит к получению более стабильного дохода в течение конкретного года и, соответственно, к сглаживанию доходов. Например, объединение выращивания приносящих высокую прибыль товарных культур с возможностями трудоустройства в сельском хозяйстве и вне его не только дает фермерам возможность получать более высокий доход, но и может обеспечить более высокий уровень безопасности, чем просто выращивание опийного мака. Кроме того, адаптивные способности повышаются, если фермеры обладают знаниями об отрицательных последствиях выращивания мака, а также имеют понятие о потенциально доступных альтернативных источниках дохода. На адаптивную способность фермеров также оказывают влияние информационно-просветительские кампании. В частности, слабое воздействие информационно-просветительских кампаний связано с высоким уровнем культивирования опийного мака [7]. В связи с этим в настоящей статье предполага-

ется, что устойчивость отказа от выращивания опийного мака характерна для фермеров, осуществляющих значительное число приносящих доход видов деятельности и выращивающих большое количество сельскохозяйственных культур, а также для общин, имеющих доступ к возможностям трудоустройства вне сельского хозяйства, информационно-пропагандистским кампаниям и получению высокой поденной заработной платы за возделывание законных культур (например, при сборе урожая пшеницы).

### *Доступ к земле и продуктам питания*

Домохозяйства, посевная площадь которых меньше среднего значения, как правило, выращивают опийный мак на относительно больших участках земли [8]. Однако значительная доля опийного мака в Афганистане также выращивается в средних и крупных землевладениях [2]. Кроме того, фермеры выбирают сбалансированную систему земледелия, предполагающую выращивание ведущих сельскохозяйственных культур, таких как пшеница, для удовлетворения своих потребностей в продовольствии и таких культур, как мак, для удовлетворения своих потребностей в денежных средствах [9]. Таким образом, пшеница остается важной сельскохозяйственной культурой даже в тех районах, где доминирующее положение занимает опийный мак [3]. Несмотря на относительно высокие цены на опий, домашние хозяйства будут отдавать предпочтение выращиванию пшеницы при наличии опасений, что они не смогут купить пшеницу на открытом рынке [10]. Важно отметить, что фермерам приходится выбирать между пшеницей и опийным маком, которые выращиваются на одних и тех же посевных площадях, поэтому участок, предназначенный для одной из этих культур, не может быть увеличен без сокращения площади земли, предназначенной для другой культуры. В связи с этим предполагается, что существует корреляция между размером посевных площадей, выращиванием пшеницы и устойчивостью отказа от возделывания опийного мака (хотя направление воздействия неизвестно).

### *Институциональный контекст, связанный с вопросами управляемости и безопасности, такими как наличие других запрещенных культур или повстанцев*

Хотя в научной литературе ведутся споры относительно наличия причинно-следственной связи между неэффективным управлением и выращиванием опийного мака, практически нет разногласий относительно того, что в Афганистане высока вероятность совпадения этих факторов [11]. Законные источники средств к существованию могут сохраняться лишь в условиях надлежащей деятельности органов государственной власти и безопасности, что позволяет обеспечивать развитие законных рынков, аккумуляцию активов и наращивание масштабов нормальных видов хозяйственной деятельности и экономических отношений [12]. Наличие других запрещенных культур, таких как каннабис, сдерживает развитие законных источников дохода. Рынки каннабиса и опиатов тесно связаны между собой, и многие фермеры, выращивающие опийный мак, в качестве дополнения к нему также возделывают каннабис. Кроме того, некоторые фермеры воздерживаются от выращивания опийного мака в течение ряда лет и выращивают вместо

него каннабис лишь для того, чтобы возобновить возделывание опийного мака после того как изменятся условия, ограничивающие его выращивание [1]. В настоящем исследовании предполагается, что общины, управляемые повстанцами, а не государством, и наличие других запрещенных культур, таких как каннабис, являются факторами, связанными с устойчивостью отказа от выращивания опийного мака.

#### *Основные услуги, такие как школы для мальчиков, школы для девочек и общие сети электроснабжения*

Фактические данные повсюду в мире свидетельствуют о том, что отсутствие базовой инфраструктуры создает условия, способствующие процветанию наркоторговли. Например, одной из основных причин выращивания опийного мака в Мьянме является ограниченное количество объектов инфраструктуры и услуг в деревнях, где выращивается опийный мак, что, как представляется, во многих случаях увековечивает нищету и необходимость полагаться на доходы от выращивания опийного мака с целью жизнеобеспечения [13]. Кроме того, связанные с наркотиками криминальные группировки обычно концентрируют свою деятельность в отдаленных районах, в которых отмечается необеспеченность услугами. В связи с этим предполагается, что общины, имеющие доступ к школам для мальчиков, школам для девочек и доступным общим сетям электроснабжения, являются более устойчивыми в отношении отказа от выращивания опийного мака, чем общины, не имеющие доступа к этим услугам.

#### *Системы социальной защиты, такие как помощь на развитие сельского хозяйства и доступ к кредитам и займам*

Ряд факторов, которые могут повлиять на устойчивость отказа от выращивания опийного мака, связаны с системами социальной защиты, такими как доступ к помощи на развитие сельского хозяйства<sup>1</sup>, а также к кредитам и займам. В целом помощь на развитие сельского хозяйства должна быть направлена на оказание поддержки нуждающимся фермерам; предоставление такой помощи могло сыграть определенную роль в решении фермеров прекратить выращивание опийного мака в 2015 году [7]. Фермеры, не имеющие доступа к кредитам, могут счесть, что им проще выращивать мак, чем законные сельскохозяйственные культуры, поскольку торговцы наркотиками обычно предоставляют авансом денежные средства для стимулирования выращивания опийного мака. В настоящей статье предполагается, что системы социальной защиты (возможность получения помощи на развитие сельского хозяйства, кредитов и займов) повышают устойчивость отказа от выращивания мака.

---

<sup>1</sup> Термин «помощь на развитие сельского хозяйства» включает реализованные в том же регионе предыдущие проекты в области альтернативного развития, поскольку фермеры не проводят различия между проектами в области развития и проектами, ориентированными на борьбу с наркотиками (в области альтернативного развития). Тем не менее фермеры, как правило, занижают данные о помощи, поскольку опасаются, что признание факта получения помощи ограничит их возможности получить поддержку в будущем.

## Методология<sup>2</sup>

Подтверждающие данные для настоящей статьи были собраны страновым отделением Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) в Афганистане в 2015 году в рамках его ежегодного контрольного социально-экономического обследования и охватывают 4197 фермеров и 1399 общин. Эти два источника данных дополняют друг друга и позволяют изучать не только индивидуальные потребности фермеров, но и приоритеты общины в целом. Методология сбора данных описана в «Обзоре по опию в Афганистане за 2015 год: социально-экономический анализ»<sup>3</sup>. Для целей настоящей статьи данные были проанализированы с использованием различных регрессионных моделей в зависимости от конкретного вида рассматриваемого вопроса. В целом регрессии используются для количественной оценки взаимосвязи между одной переменной (например, устойчивость отказа от выращивания мака) и другой переменной, которая, как представляется, воздействует на нее (например, доступ к кредитам и займам), при сохранении постоянных значений других переменных (при прочих равных условиях)<sup>4</sup>.

### *Устойчивость отказа начать выращивать опиный мак: модель вероятности с логистическим распределением*

Логистическая регрессия используется для моделирования дихотомической результирующей переменной, например решения фермера о том, следует выращивать мак или нет, либо наличия или отсутствия опиного мака в общине.

### *Устойчивость отказа от увеличения посевной площади опиного мака среди фермеров: тобит-модель*

Тобит-модель применима в тех случаях, когда зависимая переменная в иной линейной регрессии (например, размер площади возделывания опиного мака отдельными фермерами) наблюдается только в рамках заданного интервала ее полной поддержки (например, когда все значения, которые больше нуля или равны нулю, относятся к значительной доле фермеров, не занимающихся выращиванием мака, по определению не имеющих занятых под маком посевных площадей, и занимающихся выращиванием мака фермеров с положительной величиной занятых под маком посевных площадей. В этом случае отрицательные значения не будут иметь смысла и не будут допущены моделью) [14]. В соответствии с тобит-моделью один и тот же набор переменных с одинаковыми коэффициентами объясняет как решение выращивать мак или нет, так и размер площадей, занятых под возделывание опиного мака у тех, кто выращивает мак.

---

<sup>2</sup>В целях упрощения пояснения к включенным в настоящую статью моделям являются интуитивно понятными. Пояснения к статистическим/эконометрическим данным см. William H. Greene, *Econometric Analysis*, 5th ed. (Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall, 2003).

<sup>3</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>4</sup>Во всех моделях объясняющие переменные являются потенциальными факторами, которые могут воздействовать, как отмечается в предыдущем разделе, на устойчивость отказа от выращивания опиного мака.



*Устойчивость отказа от увеличения в рамках общины числа домохозяйств, занимающихся выращиванием опийного мака: пуассоновская модель (с завышенным числом нулевых значений)*

Пуассоновская модель помогает выявить существенные факторы, которые воздействуют на указывающие частоту встречаемости переменные, такие как число выращивающих мак лиц в рамках конкретной общины. Расширение пуассоновской модели — модели Пуассона с завышенным числом нулевых значений (ZIP) — применимо, когда имеется большое количество ответов с нулевым результатом (в данном случае это общины, в которых нет лиц, занимающихся выращиванием мака). Модель ZIP предполагает наличие двух различных процессов: *a)* если в общине не выращивается мак, то единственным возможным результатом подсчета выращивающих мак домохозяйств будет получение нулевого значения; и *b)* в случае выращивания мака число выращивающих мак фермеров будет составлять положительное целое число. Таким образом, двумя частями модели с завышенным числом нулевых значений являются: *a)* бинарная модель, связанная с нулевым результатом; и *b)* модель встречаемости, в данном случае пуассоновская модель, для отражения процесса подсчета.

*Устойчивость отказа от возврата к выращиванию опийного мака: модель пропорциональных рисков Кокса*

В силу различных факторов и побудительных мотивов многие занимающиеся выращиванием опийного мака фермеры не выращивают мак каждый год, прекращая эту деятельность на некоторое время лишь для того, чтобы возобновить ее в дальнейшем. Модель пропорциональных рисков Кокса применяется при попытке дать количественную оценку переменных величин, влияющих на периодичность событий, таких как выращивание мака (в частности, переменные, влияющие на период времени между последовательными событиями или временной интервал). Этот вид модели используется для оценки связи соответствующих переменных с частотой, с которой происходят события, что предполагает возможность нескольких событий для каждого фермера.

## **Общие результаты**

В соответствии с ожиданиями совокупные данные свидетельствуют о том, что устойчивость отказа от выращивания опийного мака (отказ начать выращивать мак, сокращение площади посевных земель под опийным маком, сокращение числа выращивающих опийный мак фермеров в общинах и увеличение продолжительности периода времени между возобновлением выращивания опийного мака) повышается статистически значимым образом при одновременном расширении адаптивных возможностей фермеров; такие адаптивные возможности включают осуществление большого числа приносящих доход видов деятельности, выращивание большего числа сельскохозяйственных культур и получение информации в рамках информационно-просветительских кампаний, направленных на сокращение масштабов выращивания опийного мака.

Фактические данные также указывают на то, что в выращивании опийного мака определенную роль играет институциональный контекст. Например, наличие в деревне других запрещенных культур, таких как каннабис, и осуществление управления повстанцами снижают устойчивость отказа от выращивания опийного мака статистически значимым образом. С другой стороны, предоставление основных услуг, таких как школы для мальчиков и общедоступное электроснабжение, повышает устойчивость отказа от выращивания опийного мака статистически значимым образом. Однако наличие школ для девочек по существу не влияет на устойчивость отказа от выращивания опийного мака статистически значимым образом, поскольку наличие или отсутствие таких школ, по-видимому, в основном связано с конкретными вопросами культуры и налагаемыми запретами.

Владение соответствующими активами, такими как большой участок сельскохозяйственных земель, обуславливает статистически значимое повышение некоторых видов устойчивости отказа от выращивания опийного мака (например, отказ начать выращивать опийный мак и увеличение продолжительности периода времени до возобновления выращивания опийного мака), но, по-видимому, не влияет на общие масштабы выращивания опийного мака (общую площадь земель, занятых под выращивание опийного мака). Это соответствует выводам о том, что, хотя продажи опиума могут приносить более 90 процентов денежных доходов от сельскохозяйственной деятельности, опийный мак, как представляется, всегда занимает в среднем небольшую часть общей площади пригодных для обработки земель [3].

Системы социальной защиты, оцениваемые в плане наличия доступа к кредитным ресурсам в форме займа, повышают устойчивость отказа от выращивания опийного мака статистически значимым образом. Однако другие системы социальной защиты, такие как помощь на развитие сельского хозяйства, по-видимому, не влияют на степень устойчивости (например, устойчивости отказа начать выращивать опийный мак или отказа от увеличения площади земель, занятых под выращивание опийного мака) статистически значимым образом с учетом других переменных (т.е. сохранения их постоянными). Такие результаты могут потребовать более подробного анализа в рамках будущих исследований. Учитывая незначительную долю фермеров, отмечающих, что они получили помощь, вполне вероятно, что ответы фермеров были обусловлены стратегическими соображениями. Те, кто действительно получил помощь, могли сообщить, что они ее не получали, полагая, что в противном случае они будут лишены права на получение дальнейшей помощи в будущем.

Примечательно, что выращивание пшеницы, связанное с доступом фермеров к продовольствию, а также наличие других источников дохода, таких как возможности трудоустройства вне сельскохозяйственного сектора, скорее снижают устойчивость отказа от выращивания опийного мака статистически значимым образом, а не повышают ее, в то время как дневная заработная плата за уборку урожая пшеницы не оказывает статистически значимого влияния на устойчивость отказа от выращивания опийного мака. Одна из причин, почему выращивание пшеницы, по-видимому, снижает устойчивость отказа от выращивания опийного

мака, может быть связана с необходимостью обеспечения продовольственной безопасности. В некоторых случаях выращивающие мак фермеры могут попытаться сосредоточить свое внимание на вопросах самообеспеченности по сравнению с теми, кто не занимается возделыванием мака, в связи с их высоким уровнем нищеты или удаленностью от рынков. Фактические данные свидетельствуют о том, что пшеница не использовалась фермерами в качестве альтернативы выращиванию мака, а, скорее, дополняла его в урожайный сезон 2014–2015 годов.

Что же касается возможностей занятости вне сельского хозяйства, то фермеры могут оказаться в небезопасном положении, пытаясь заработать вне этого сектора в течение продолжительного периода времени. Поэтому многие фермеры, возможно, принимают решение дополнить свои доходы от работы вне сельского хозяйства доходами от деятельности на гарантированном рынке сбыта, каковой является, например, выращивание опийного мака. Впрочем, сама по себе заработная плата (с учетом других переменных) не влияет на устойчивость отказа от выращивания мака; это вполне согласуется с выводами о том, что в целях побуждения к переходу от выращивания опийного мака к возделыванию пшеницы может потребоваться более чем четырехкратное увеличение заработной платы в сельскохозяйственном секторе [2].

### **Конкретные результаты и анализ**

Ниже представлены рассмотренные в настоящем исследовании конкретные условия, влияющие на различные виды устойчивости отказа от выращивания опийного мака: сначала в рамках описательной статистики, а затем в виде статистических/эконометрических результатов.

*Какие конкретные условия могут способствовать повышению устойчивости отказа фермеров и общин начать выращивание опийного мака?*

По всей вероятности, не существует широкого признания факта сосуществования домохозяйств, выращивающих и не выращивающих мак, в районах выращивания опийного мака. В этом отношении еще многое предстоит узнать о находящихся в этих конкретных районах домохозяйствах, не выращивающих мак. Полное понимание того, какими дополнительными ресурсами и возможностями могут располагать не выращивающие мак домохозяйства и какие используемые ими стратегии могут способствовать созданию стимулов для лиц, выращивающих мак, в целях воспроизведения успешных стратегий отказа от выращивания мака.

#### *Результаты в рамках описательной статистики*

Условия, которые были различными для выращивающих и не выращивающих мак фермеров, включали:

- Не выращивавшие мак в среднем владели сельскохозяйственными землями большей площади (2,3 га), чем выращивавшие мак (2,0 га).

- Не выращивавшие мак занимались бóльшим числом видов приносящей доход деятельности, исключая выращивание мака (4,2 вида деятельности по сравнению с 4,0 видами деятельности у фермеров, выращивавших мак).
- У большей части не выращивавших мак были непогашенные займы в отличие от выращивавших мак (45 против 42 процентов), что может отражать больший доступ к кредитам у не выращивавших мак.
- Более высокая доля не выращивавших мак по сравнению с выращивавшими мак свидетельствовала о получении первыми помощи в области сельского хозяйства (14 против 8 процентов).
- Более высокая доля не выращивавших мак по сравнению с выращивавшими мак, свидетельствовала о получении первыми информации в рамках информационно-просветительских кампаний (60 против 46 процентов).

Обе группы занимались выращиванием одинакового количества товарных культур (3 сельскохозяйственные культуры), и одинаковая доля выращивавших и не выращивавших мак возделывали пшеницу (более 94 процентов всех фермеров).

**Таблица 1. Описательные статистические данные, позволяющие сопоставить выращивающих опиный мак фермеров с не выращивающими опиный мак фермерами**

	Выращивающие опиный мак фермеры	Не выращивающие опиный мак фермеры
Площадь занятых под выращивание опиного мака земель, в гектарах (по данным самих фермеров) <sup>a</sup>	0,59 (0,35)	0,0 (0,0)
Наличие непогашенных займов <sup>a</sup> (1 — у фермера есть непогашенные займы, 0 — иное)	0,42 (0,49)	0,45 (0,50)
Получена помощь на развитие сельского хозяйства <sup>a</sup> (1 — фермер получил помощь в области сельского хозяйства, 0 — иное)	0,08 (0,28)	0,14 (0,35)
Охват информационно-просветительскими кампаниями <sup>a</sup> (1 — фермер получил повышающую осведомленность информацию о выращивании опиного мака, 0 — иное)	0,46 (0,50)	0,60 (0,49)
Число видов приносящей доход деятельности <sup>a</sup>	4,51 (1,05)	4,24 (0,98)
Число видов приносящей доход деятельности, исключая выращивание мака <sup>a</sup>	4,00 (1,05)	4,24 (0,98)
Число возделываемых сельскохозяйственных культур	2,62 (1,20)	2,77 (1,46)
Число возделываемых сельскохозяйственных культур, исключая мак <sup>a</sup>	2,11 (1,37)	2,77 (1,46)
Общая посевная площадь, в гектарах <sup>a</sup>	2,04 (2,55)	2,30 (2,95)
Общая посевная площадь, исключая площадь, занятую под мак, в гектарах <sup>a</sup>	1,74 (2,50)	2,30 (2,95)
Выращивание пшеницы (1 — фермер выращивал пшеницу, 0 — иное)	0,94 (0,24)	0,95 (0,21)
Число наблюдений	1 185	3 012

*Примечание.* Значения в круглых скобках являются стандартными отклонениями.

<sup>a</sup>Средние значения для фермеров, выращивающих и не выращивающих мак, являются статистически значимыми различиями на уровне 0,05 (t-тест).

На общинном уровне общины, не занимавшиеся выращиванием мака, были существенно более обеспеченными, чем общины, выращивавшие мак. Например, в плане доступа к образовательным услугам значительно большее число общин, не занимавшихся выращиванием мака, имели школы для мальчиков и школы для девочек (93 и 68 процентов, соответственно) по сравнению с общинами, возделывавшими мак (73 и 33 процента, соответственно).

Аналогичная ситуация также наблюдалась в отношении доступа к общей сети электроэнергии. Около 13 процентов общин, не занимавшихся выращиванием мака, отметили, что они имели доступ к электроснабжению, по сравнению с лишь 2 процентами общин, возделывавшими мак. Кроме того, незначительное различие между выращивавшими и не выращивавшими мак общинами состояло в разной величине дневной заработной платы, получаемой фермерами за сбор урожая пшеницы (5,8 и 5,2 долл. США, соответственно), степени охвата информационно-просветительскими кампаниями в рамках общины (23 и 7 процентов общин, соответственно), нахождении под управлением повстанцев (7 и 14 процентов общин, соответственно), а также в наличии в общине других запрещенных культур, таких как каннабис (10 и 45 процентов, соответственно).

В то же время меньшая доля не выращивавших мак общин по сравнению с возделывавшими мак общинами сообщили о наличии возможностей трудоустройства вне сельскохозяйственного сектора (30 и 56 процентов, соответственно).

**Таблица 2. Описательные статистические данные, позволяющие сопоставить выращивающие опийный мак общины с общинами, не выращивающими опийный мак**

	Выращивающие опийный мак общины	Не выращивающие опийный мак общины
Число выращивающих мак семей в общине (по данным руководителя общины) <sup>a</sup>	28,29 (0,48)	0,0 (0,0)
Школа для мальчиков в общине <sup>a</sup> (1 — община имеет школу для мальчиков, 0 — иное)	0,73 (0,44)	0,93 (0,25)
Школа для девочек в общине <sup>a</sup> (1 — община имеет школу для девочек, 0 — иное)	0,33 (0,47)	0,68 (0,47)
Наличие общей сети электроснабжения <sup>a</sup> (1 — в общине есть общая сеть электроснабжения, 0 — иное)	0,02 (0,15)	0,13 (0,34)
Возможности трудоустройства вне сельскохозяйственного сектора <sup>a</sup> (1 — возможность трудоустройства в общине вне сельскохозяйственного сектора, 0 — иное)	0,56 (0,50)	0,30 (0,46)
Дневная заработная плата за уборку урожая пшеницы, в долл. США <sup>a</sup>	5,20 (1,31)	5,77 (1,64)

**Таблица 2. Описательные статистические данные, позволяющие сопоставить выращивающие опийный мак общины с общинами, не выращивающими опийный мак (продолжение)**

	Выращивающие опийный мак общины	Не выращивающие опийный мак общины
Охват информационно-просветительскими кампаниями <sup>а</sup> (1 — проведение в общине информационно-просветительских кампаний о выращивании опийного мака, 0 — иное)	0,07 (0,26)	0,23 (0,42)
Нахождение под управлением повстанцев <sup>а</sup> (1 — община управляется повстанцами, 0 — иное)	0,14 (0,34)	0,07 (0,26)
Выращивание каннабиса <sup>а</sup> (1 — выращивание каннабиса в общине, 0 — иное)	0,45 (0,50)	0,10 (0,30)
Число наблюдений	514	885

*Примечание.* Значения в круглых скобках являются стандартными отклонениями.

<sup>а</sup>Средние значения для общин, выращивающих мак, и общин не выращивающих мак, являются статистически значимыми различиями на уровне 0,05 (t-тест).

### *Результаты использования регрессионной модели*

Результаты использования регрессионной модели (модель вероятности с логистическим распределением) для оценки вероятности выращивания мака отдельными фермерами показали, что в среднем фермеры:

- с непогашенными займами фермеры характеризовались на 4 процента меньшей вероятностью выращивания мака по сравнению с фермерами, не имевшими таких займов;
- получившие информацию в рамках информационно-просветительских кампаний фермеры характеризовались на 3 процента меньшей вероятностью выращивания мака по сравнению с фермерами, не получившими такой информации;
- с меньшей на 2 процента вероятностью фермеры занимались выращиванием мака при осуществлении ими каждого дополнительного вида приносящей доход деятельности;
- с меньшей на 7 процентов вероятностью фермеры занимались выращиванием мака при возделывании ими каждой дополнительной сельскохозяйственной культуры;
- с меньшей на 1 процент вероятностью фермеры занимались выращиванием мака при владении каждым дополнительным гектаром земель;
- не возделывавшие пшеницу фермеры с меньшей на 4 процента вероятностью выращивали опийный мак по сравнению с фермерами, выращивавшими пшеницу.

**Таблица 3. Факторы, влияющие на решение фермера выращивать опийный мак в Афганистане**

	Незначительный эффект	Устойчивая стандартная ошибка	Доверительный интервал (95 процентов)	
			Минимальное значение	Максимальное значение
Имеется непогашенный заем <sup>a</sup>	-0,0358	0,0060	-0,0476	-0,0240
Получена помощь на развитие сельского хозяйства <sup>a</sup>	-0,0226	0,0088	-0,0399	-0,0053
Охват информационно-просветительскими кампаниями <sup>a</sup>	-0,0325	0,0072	-0,0466	-0,0184
Число видов деятельности помимо выращивания мака <sup>a</sup>	-0,0152	0,0034	-0,0218	-0,0086
Число сельскохозяйственных культур помимо мака <sup>a</sup>	-0,0745	0,0042	-0,0828	-0,0662
Общая площадь обрабатываемых земель, исключая мак <sup>a</sup>	-0,0101	0,0025	-0,0149	-0,0053
Выращивание пшеницы <sup>a</sup>	0,0363	0,0055	0,0256	0,0470

*Примечание.* Получено с использованием модели вероятности с логистическим распределением; зависимая переменная — фермер выращивает мак (1 — фермер выращивает мак, 0 — иное); коэффициент детерминации псевдо R-квадрат = 0,24. Незначительное влияние свидетельствует о сдвиге в вероятности выращивания мака при изменении переменной величины на одну единицу учета (для непрерывных переменных) или когда переменная изменяется от присутствующей до отсутствующей (для прерывистых, или дискретных, переменных). Доверительный интервал указывает диапазон значений с 95-процентной вероятностью того, что значение переменной находится внутри него.

<sup>a</sup> Значимый на уровне 0,01.

Результаты применения модели вероятности с логистическим распределением для оценки вероятности выращивания мака в обследованных общинах показали, что в среднем общинами с меньшей вероятностью наличия в них выращивавших мак лиц были общины:

- имевшие школу для мальчиков (общины, имевшие школы для мальчиков, характеризовались на 29 процентов меньшей вероятностью наличия в них выращивавших мак лиц по сравнению с общинами без таких школ);
- имевшие доступ к общей сети электроснабжения (вероятность меньше на 21 процент);
- охваченные информационно-просветительскими кампаниями, направленными на сокращение масштабов выращивания опийного мака (вероятность меньше на 17 процентов),

а также общины, которые:

- не находились под управлением повстанцев (общины, не находившиеся под управлением повстанцев, характеризовались на 18 процентов меньшей вероятностью наличия в них выращивавших мак лиц по сравнению с общинами, находившимися под управлением повстанцев);
- не выращивали каннабис (вероятность меньше на 34 процента).

Тем не менее в общинах, в которых имелись возможности для трудоустройства вне сельскохозяйственного сектора, вероятность наличия в них выращивающих мак лиц была в среднем выше на 14 процентов. В связи с этим результатом вполне вероятно, что возможности трудоустройства вне сельского хозяйства не носили достаточно устойчивого характера и потому дополнялись другими, более стабильными видами деятельности, такими как возделывание опиийного мака, тем самым увеличивая масштабы его культивирования.

Такие факторы, как заработная плата сельскохозяйственных рабочих за сбор урожая пшеницы и наличие школы для девочек, по-видимому, не влияют на наличие в общине выращивающих мак лиц с учетом других пояснительных переменных.

**Таблица 4. Факторы, влияющие на присутствие в общинах выращивающих мак лиц, в Афганистане**

	Незначительный эффект	Устойчивая стандартная ошибка	Доверительный интервал (95 процентов)	
			Минимальное значение	Максимальное значение
Школа для мальчиков в общине <sup>a</sup>	-0,2934	0,0492	-0,3898	-0,1969
Школа для девочек в общине	-0,0706	0,0359	-0,1423	-0,0012
Наличие общей сети электроснабжения <sup>a</sup>	-0,2105	0,0442	-0,2972	-0,1238
Возможности трудоустройства вне сельскохозяйственного сектора <sup>a</sup>	0,1364	0,0344	0,0690	0,2038
Дневная заработная плата за уборку урожая пшеницы, в долл. США	-0,0236	0,0103	-0,0439	-0,0034
Охват информационно-просветительскими кампаниями <sup>a</sup>	-0,1697	0,0357	-0,2397	-0,1000
Нахождение под управлением повстанцев <sup>a</sup>	0,1819	0,0544	0,0753	0,2884
Выращивание каннабиса в общине <sup>a</sup>	0,3364	0,0413	0,2556	0,4172

*Примечание.* Получено с использование модели вероятности с логистическим распределением; зависимая переменная — выращивание мака в деревне (1 — наличие выращивания мака в деревне, 0 — иное); коэффициент детерминации псевдо R-квадрат = 0,22. Незначительное влияние свидетельствует о сдвиге в вероятности выращивания мака при изменении переменной величины на одну единицу учета (для непрерывных переменных) или когда переменная изменяется от присутствующей до отсутствующей (для прерывистых, или дискретных, переменных). Доверительный интервал указывает диапазон значений с 95-процентной вероятностью того, что значение переменной находится внутри него.

<sup>a</sup>Значимый на уровне 0,01.

*Какие конкретные условия помогают ограничивать площадь земель, используемых отдельными фермерами для выращивания опиийного мака, и число возделывающих мак лиц в рамках конкретной общины?<sup>5</sup>*

Результаты применения тобит-модели предполагают, что в среднем:

- выращивавшие мак лица с непогашенными займами имели под посевами мака на 0,05 га меньше земель, чем те, у кого не было таких займов<sup>6</sup>;

<sup>5</sup>Описательные статистические данные по этому вопросу не приводятся в настоящей статье; описательные статистические данные, представленные в таблице 4, также относятся к данному вопросу.

<sup>6</sup>Величина 0,05 га составляет 8 процентов от среднего размера посевных площадей, используемых отдельными фермерами для выращивания мака (0,59 га).



- выращивавшие мак лица, получавшие информацию в рамках информационно-просветительских кампаний, имели под посевами мака на 0,05 га меньше земель, чем те, кто не получал такой информации;
- каждый дополнительный вид деятельности, осуществляемой выращивавшими мак лицами, сокращал площадь используемых ими для возделывания мака земель на 0,02 га;
- каждая дополнительная сельскохозяйственная культура, выращиваемая возделывавшими мак лицами, сокращала площадь используемых ими для выращивания мака земель на 0,09 га.

С другой стороны, выращивавшие пшеницу фермеры в среднем располагали на 0,05 га большей площадью под посевами опийного мака, чем те, кто пшеницу не выращивал, что, по-видимому, отражает взаимодополняющий характер возделывания пшеницы и мака (фермеры не заменили мак пшеницей в течение рассматриваемого года — 2015 год), как это было объяснено в предыдущем разделе. Кроме того, получение помощи не оказало статистически значимого влияния на размер отдельных участков земли для выращивания мака.

В целом условия, которые влияли на размеры площади участков для выращивания опийного мака, были схожи с условиями, повлиявшими на решения отдельных фермеров в отношении того, возделывать мак или нет, за исключением общей площади сельскохозяйственных угодий фермеров, которая не оказывала существенного влияния на размер их плантаций опийного мака (хотя это влияло на решения фермеров в отношении того, возделывать мак или нет).

**Таблица 5. Факторы, влияющие на размеры площади земель отдельных фермеров для выращивания опийного мака в Афганистане**

	Частичное условное влияние на выращивание опийного мака	Устойчивая стандартная ошибка	Доверительный интервал (95 процентов)	
			Минимальное значение	Максимальное значение
Имеется непогашенный заем <sup>a</sup>	-0,0472	0,0087	-0,0642	-0,0301
Получена помощь на развитие сельского хозяйства	-0,0249	0,0150	-0,0542	0,0045
Охват информационно-просветительскими кампаниями <sup>a</sup>	-0,0528	0,0100	-0,0724	-0,0332
Число видов деятельности помимо выращивания мака <sup>a</sup>	-0,0239	0,0046	-0,0329	-0,0149
Число сельскохозяйственных культур помимо мака <sup>a</sup>	-0,0921	0,0065	-0,1048	-0,0794
Общая площадь обрабатываемых земель, исключая площади под маком	-0,0047	0,0023	-0,0092	-0,0001
Выращивание пшеницы <sup>a</sup>	0,0457	0,0148	0,0167	0,0747

*Примечание.* Получено с использованием тобит-модели; коэффициент детерминации псевдо R-квадрат = 0,18; зависимая переменная — размер площади, используемой отдельными фермерами для выращивания опийного мака, в гектарах. Тобит-модель является более предпочтительной по сравнению с усеченной моделью (среднеквадратическое отклонение является незначительным, где  $p = 0,168$  в усеченной модели). Частичное влияние указывает на изменение размера выраженной в гектарах площади используемых для выращивания опийного мака земель при изменении переменной величины на одну единицу учета (для непрерывных переменных) или когда переменная изменяется от присутствующей до отсутствующей (для прерывистых, или дискретных, переменных). Доверительный интервал указывает диапазон значений с 95-процентной вероятностью того, что значение переменной находится внутри него.

<sup>a</sup> Значимый на уровне 0,01.

С другой стороны, результаты использования регрессионной модели Пуассона с завышенным числом нулевых значений предполагают, что условия, оказывающие влияние на наличие или отсутствие выращивающих мак фермеров (таблица 4) и их число в общине (таблица 6, ниже), различались. Единственным фактором, отрицательно влияющим на число выращивающих мак фермеров в рамках общины, стало проведение информационно-просветительских кампаний, что в среднем, судя по всему, сокращало на 39 процентов число выращивающих мак фермеров по сравнению с общинами, в которых такие кампании не проводились<sup>7</sup>. Это, по-видимому, подтверждает соответствующие выводы о зависимости между проведением информационно-просветительских кампаний и выращиванием опийного мака. В частности, в 2015 году около 60 процентов фермеров, прекративших возделывание мака, были охвачены информационно-просветительскими кампаниями в отличие от 40 процентов фермеров, продолжавших выращивать мак [7].

**Таблица 6. Факторы, влияющие на число выращивающих мак лиц в общинах в Афганистане**

	Показатель частоты случаев (IRR)	Устойчивая стандартная ошибка	Доверительный интервал (95 процентов)	
			Минимальное значение	Максимальное значение
Школа для мальчиков в общине	1,3195	0,2030	0,6279	1,2070
Школа для девочек в общине	1,3275	0,2386	0,7517	1,6849
Наличие общей сети электроснабжения	1,0447	0,7008	0,0921	1,5684
Возможности трудоустройства вне сельскохозяйственного сектора	0,8110	0,1756	0,7204	1,7377
Дневная заработная плата за уборку урожая пшеницы, в долл. США	1,0540	0,0533	0,8686	1,0719
Охват информационно-просветительскими кампаниями <sup>a</sup>	0,6078	0,1341	0,2127	0,5697
Нахождение под управлением повстанцев	1,3908	0,3343	1,5368	3,6092
Выращивание каннабиса в общине	0,8271	0,1499	0,9998	2,4021

*Примечание.* Получено с использованием регрессионной модели Пуассона с завышенным числом нулевых значений (ZIP); зависимая переменная — число домохозяйств, выращивающих опийный мак в общине; вероятность >  $\chi^2 = 0,0000$ . Модель Пуассона является более предпочтительной по сравнению с отрицательной биномиальной регрессией (логарифм альфа незначителен, где  $z = -1,17$ , вероятность = 0,243). Модели Пуассона с завышенным числом нулевых значений было отдано предпочтение в сравнении со стандартной пуассоновской моделью, где  $z = 15,98$ , вероятность = 0,0000 (тест Вуонга для ZIP по сравнению со стандартной пуассоновской моделью). В данном случае 1-IRR указывает процентное изменение числа выращивающих мак лиц при изменении переменной величины на одну единицу учета (для непрерывных переменных) или при присутствии переменной по сравнению с отсутствием переменной (для прерывистых, или дискретных, переменных). Доверительный интервал указывает диапазон значений с 95-процентной вероятностью того, что значение переменной находится внутри него.

<sup>a</sup> Значимый на уровне 0,01.

<sup>7</sup>Этот конкретный результат, однако, нуждается в дополнительной оценке, поскольку в данном случае предположение заключается в том, что информационно-просветительские кампании проводятся во всех общинах с одинаковой вероятностью, а не преимущественно в общинах, не занимающихся возделыванием опийного мака. Тем не менее в настоящее время отсутствуют общедоступные данные для подтверждения этого предположения.

### *Какие конкретные условия способствуют устойчивости отказа фермеров и общин от возобновления выращивания опийного мака?*

Одним из основных последствий уязвимости и устойчивости является решение фермеров и общин в целом воздержаться от выращивания опийного мака на протяжении различных периодов времени, но лишь для того, чтобы позже возобновить его возделывание в зависимости от воздействия внутренних и внешних факторов. Имеющиеся фактические данные свидетельствуют о том, что фермеры, избегавшие выращивания опийного мака в течение наиболее продолжительных периодов времени (более одного урожайного сезона в течение 2011–2015 годов) были менее уязвимы, чем фермеры, которые выращивали мак постоянно или отказывались от его возделывания только в течение одного вегетационного периода.

#### *Описательные статистические данные*

В зависимости от продолжительности периода времени, в течение которого фермеры решили выращивать опийный мак, между ними наблюдались статистически значимые различия. Например, фермеры, отказавшиеся более чем на год от выращивания опийного мака, указали, что они:

- получили помощь на развитие сельского хозяйства (11 процентов по сравнению с 6–7 процентами тех фермеров, которые не прекращали выращивание мака, или фермеров, которые воздерживались от его выращивания в течение лишь одного года);
- получили информацию в рамках информационно-просветительских кампаний (52 процента по сравнению с 40–51 процентом);
- имели непогашенные займы (43 процента по сравнению с 31–42 процентами), что может быть связано с доступностью кредитных ресурсов.

Кроме того, фермеры, которые более чем год воздерживались от выращивания опийного мака:

- выращивали опийный мак на относительно небольшой площади (0,3 га по сравнению с 0,6 га);
- занимались относительно большим числом видов приносящей доход деятельности помимо выращивания опийного мака (4,2 вида деятельности по сравнению с 3,7–4,1 вида деятельности);
- выращивали относительно большое число сельскохозяйственных культур, за исключением мака (2,8 культуры в сравнении с 1,4–2,4 культуры).

**Таблица 7. Описательные статистические данные, позволяющие сопоставить фермеров в зависимости от количества лет отказа от выращивания опийного мака в период 2011–2015 годов**

	<i>Выращивающие опийный мак фермеры, не прекратив- шие его возделывание</i>	<i>Выращивающие опийный мак фермеры, на год отказавшиеся от его возделывания</i>	<i>Выращивающие опийный мак фермеры, на более чем год отказавшиеся от его возделывания</i>
Площадь земель, занятых под выращи- вание опийного мака, в гектарах (по данным самих фермеров) <sup>a</sup>	0,59 (0,51)	0,64 (0,82)	0,31 (0,07)
Наличие непогашенных займов (1 — у фермера есть непогашенные займы, 0 — иное)	0,42 (0,49)	0,31 (0,47)	0,43 (0,50)
Получена помощь в области сельско- го хозяйства <sup>a</sup> (1 — фермер получил помощь в области сельского хозяйства, 0 — иное)	0,07 (0,25)	0,06 (0,23)	0,11 (0,31)
Охват информационно-просветитель- скими кампаниями <sup>a</sup> (1 — фермер получил информацию, повышающую осведомленность о выращивании опийного мака, 0 — иное)	0,40 (0,49)	0,51 (0,50)	0,52 (0,50)
Число видов приносящей доход деятельности <sup>a</sup>	4,69 (1,05)	4,72 (1,08)	4,28 (0,93)
Число видов приносящей доход деятельности, исключая выращи- вание мака <sup>a</sup>	3,70 (1,06)	4,12 (0,90)	4,23 (0,92)
Число возделываемых фермером сельскохозяйственных культур <sup>a</sup>	2,40 (0,77)	2,72 (1,37)	2,84 (1,47)
Число сельскохозяйственных культур, исключая мак	1,40 (0,77)	2,43 (1,44)	2,81 (1,49)
Общая посевная площадь, в гектарах <sup>a</sup>	1,91 (2,58)	2,91 (2,49)	2,39 (2,52)
Общая посевная площадь, исключая площадь, занятую посевами мака, в гектарах <sup>a</sup>	1,32 (2,42)	2,27 (2,41)	2,08 (2,53)
Выращивание пшеницы <sup>a</sup> (1 — фермер выращивал пшеницу, 0 — иное)	0,90 (0,30)	0,97 (0,18)	0,97 (0,16)
Число наблюдений	561	121	503

*Примечание.* Значения в круглых скобках являются стандартными отклонениями.

<sup>a</sup> Средние значения для различных фермеров статистически различаются на уровне 0,05 (при проведении дисперсионного анализа).

В свою очередь единственные существенные различия между общинами, выращивавшими опийный мак на постоянной основе, и общинами, которые возделывали мак на периодической основе, в период 2011–2015 годов заключались в доле лиц, выращивавших опийный мак в этих общинах (38 процентов по сравнению с 14 процентами, соответственно) и доле общин, находившихся под управлением повстанцев (15 и 0 процентов, соответственно).

**Таблица 8. Описательные статистические данные по различным общинам в зависимости от числа лет без выращивания опийного мака в период 2011–2015 годов**

	Общины, выращивавшие опийный мак на постоянной основе	Общины, выращивавшие опийный мак на периодической основе
Число выращивающих мак домохозяйств в общине (по данным руководителя общины) <sup>а</sup>	29,51 (51,67)	12,34 (17,37)
Общее число домохозяйств в общине	78,55 (131,59)	91,03 (259,16)
Школа для мальчиков в общине (1 — община имеет школу для мальчиков, 0 — иное)	0,73 (0,45)	0,75 (0,44)
Школа для девочек в общине (1 — община имеет школу для девочек, 0 — иное)	0,33 (0,47)	0,25 (0,44)
Наличие общей сети электроснабжения (1 — в общине есть общая сеть электроснабжения, 0 — иное)	0,02 (0,15)	0,03 (0,18)
Возможности трудоустройства вне сельскохозяйственного сектора (1 — возможность трудоустройства в общине вне сельскохозяйственного сектора, 0 — иное)	0,56 (0,50)	0,53 (0,51)
Дневная заработная плата за уборку урожая пшеницы, в долл. США	5,21 (1,45)	5,09 (0,15)
Охват информационно-просветительскими кампаниями (1 — проведение в общине информационно-просветительских кампаний о выращивании опийного мака, 0 — иное)	0,07 (0,26)	0,06 (0,25)
Нахождение под управлением повстанцев (1 — община управляется повстанцами, 0 — иное) <sup>а</sup>	0,15 (0,36)	0,00 (0,00)
Выращивание каннабиса (1 — выращивание каннабиса в общине, 0 — иное)	0,46 (0,50)	0,44 (0,50)
Число наблюдений	478	32

*Примечание.* Общины, выращивавшие опийный мак на постоянной основе, — общины, в которых отмечалось выращивание мака ежегодно в период 2011–2015 годов. Общины, выращивавшие опийный мак на периодической основе, — общины, в которых опийный мак не выращивался по крайней мере в течение одного года в период 2011–2015 годов.

Значения в круглых скобках являются стандартными отклонениями.

<sup>а</sup> Средние значения для общин, выращивавших мак на постоянной основе, и общин, возделывавших эту культуру на периодической основе, являются статистически значимыми различиями на уровне 0,05 (t-тест).

### *Результаты использования регрессионной модели*

В соответствии с результатами использования стратифицированной модели пропорциональных рисков Кокса можно предположить, что факторами, связанными с более продолжительными периодами отказа от выращивания опийного мака, были:

- получение помощи на развитие сельского хозяйства (со средним увеличением на 25 процентов по сравнению с фермерами, не получавшими такой помощи);

- наличие непогашенного займа (26 процентов);
- получение информации в рамках информационно-просветительских кампаний (31 процент);
- тот факт, что каждый дополнительный вид деятельности фермера увеличивал на 15 процентов продолжительность периода времени без выращивания опийного мака;
- тот факт, что каждая дополнительная сельскохозяйственная культура, возделываемая фермером, увеличивала на 35 процентов период времени без выращивания опийного мака;
- тот факт, что каждый дополнительный гектар общей площади сельскохозяйственных угодий увеличивал на 9 процентов продолжительность периода времени без выращивания опийного мака.

Судя по всему, выращивание пшеницы произвело обратный эффект, поскольку оно сократило промежуток времени между случаями возврата к выращиванию опийного мака (в среднем на 73 процента по сравнению с продолжительностью периодов времени между случаями возврата к выращиванию мака, которые отмечались у фермеров, не занимавшихся возделыванием пшеницы).

**Таблица 9. Факторы, влияющие на продолжительность периода выращивания опийного мака среди фермеров в Афганистане**

	Соотноше- ние рисков	Устойчивая стандарт- ная ошибка	Доверительный интервал (95 процентов)	
			Минималь- ное значение	Максималь- ное значение
Имеется непогашенный заем <sup>a</sup>	0,7378	0,0381	0,6667	0,8163
Получена помощь в области сельского хозяйства <sup>a</sup>	0,7486	0,0809	0,6057	0,9254
Охват информационно-просветительскими кампаниями <sup>a</sup>	0,6882	0,0362	0,6207	0,7630
Число видов деятельности помимо выращивания мака <sup>a</sup>	0,8493	0,0245	0,8025	0,8987
Число сельскохозяйственных культур помимо мака <sup>a</sup>	0,6517	0,0202	0,6132	0,6926
Общая площадь обрабатываемых земель, исключая площади под маком <sup>a</sup>	0,9109	0,0167	0,8788	0,9441
Выращивание пшеницы <sup>a</sup>	1,7257	0,1760	1,4131	2,1076

*Примечание.* Получено с использованием стратифицированной модели пропорциональных рисков Кокса и методов Бреслоу в отношении совпадений; зависимая переменная — продолжительность периода времени до начала/возобновления выращивания мака каждым конкретным фермером на основе воспроизведения данных за период 2011–2015 годов; вероятность  $> \chi^2 = 0,0000$ ; устойчивые оценки сгруппированы по отдельным фермерам; число наблюдений: 20 805. Число отдельных фермеров: 4161. В данном случае 1 соотношение рисков указывает процентное изменение продолжительности периода времени без выращивания мака при изменении переменной величины на одну единицу учета (для непрерывных переменных) или при наличии переменной по сравнению с отсутствием переменной (для прерывистых, или дискретных, переменных). Доверительный интервал указывает диапазон значений с 95-процентной вероятностью того, что значение переменной находится внутри него.

<sup>a</sup> Значимый на уровне 0,01.

Кроме того, результаты использования стратифицированной модели пропорциональных рисков Кокса дают основание предполагать, что особенностями общины, способствовавшими увеличению продолжительности периода времени без выращивания мака, были:

- наличие школы для мальчиков (с увеличением средней продолжительности этого периода на 34 процента по сравнению с общинами, не имеющими школы для мальчиков);
- наличие школы для девочек (27 процентов);
- наличие общей сети электроснабжения (60 процентов);
- охват информационно-просветительскими кампаниями (32 процента).

**Таблица 10. Факторы, влияющие на продолжительность периода выращивания опиоидного мака в общинах в Афганистане**

	Соотноше- ние рисков	Устойчивая стандарт- ная ошибка	Доверительный интервал (95 процентов)	
			Минимальное значение	Максимальное значение
Школа для мальчиков в общине <sup>a</sup>	0,6479	0,0429	0,5691	0,7376
Школа для девочек в общине <sup>a</sup>	0,7342	0,0675	0,6131	0,8793
Наличие общей сети электроснабжения <sup>a</sup>	0,399	0,1123	0,2300	0,6929
Возможности трудоустройства вне сельскохозяйственного сектора <sup>a</sup>	1,4308	0,1141	1,2238	1,6729
Дневная заработная плата за уборку урожа пшеницы, в долл. США	0,9382	0,0273	0,8861	0,9933
Охват информационно-просветитель- скими кампаниями <sup>a</sup>	0,6752	0,0976	0,5086	0,8964
Нахождение под управлением повстанцев <sup>a</sup>	1,4659	0,1359	1,2222	1,7580
Выращивание каннабиса в общине <sup>a</sup>	1,6778	0,1278	1,4451	1,9481

*Примечание.* Получено с использованием стратифицированной модели пропорциональных рисков Кокса и методов Бреслоу в отношении совпадений; зависимая переменная — продолжительность периода времени до начала/возобновления выращивания мака в общине на основе воспроизведения данных о ежегодном возделывании мака в рамках общины в период 2011–2015 годов (по данным руководителей общин); устойчивые оценки сгруппированы по отдельным общинам; вероятность  $> \chi^2 = 0,0000$ ; число наблюдений: 6725; число отдельных общин: 1345. В данном случае 1 — соотношение рисков указывает процентное изменение продолжительности периода времени без выращивания мака при изменении переменной величины на одну единицу учета (для непрерывных переменных) или при присутствии переменной по сравнению с отсутствием переменной (для прерывистых, или дискретных, переменных). Доверительный интервал указывает диапазон значений с 95-процентной вероятностью того, что значение переменной находится внутри него.

<sup>a</sup> Значимый на уровне 0,01.

С другой стороны, факторами, связанными с сокращением периода времени без выращивания опийного мака в общинах, были:

- нахождение под управлением повстанцев (с уменьшением на 47 процентов по сравнению с общинами, не управлявшимися повстанцами);
- выращивание других запрещенных культур, таких как каннабис (68 процентов);
- наличие возможностей трудоустройства вне сельскохозяйственного сектора (43 процента).

Размер дневной заработной платы за работу в сельскохозяйственном секторе (за уборку урожая пшеницы), судя по всему, не оказывал влияния на повторное выращивание опийного мака.

### **Основной лимитирующий фактор при проведении исследования**

Оказалось невозможным проанализировать все пояснительные переменные с использованием только одной модели; в связи с этим они были распределены между двумя видами моделей — модели на уровне фермеров и модели на уровне общин. В целях определения влияния одной переменной после учета всех других переменных все пояснительные переменные должны были быть включены в одну модель. Кроме того, проблемы, связанные с потенциальным наличием эндогенности и обратной причинности, можно было бы решить, используя данные временного ряда по тем же общинам и фермерам, однако в период проведения настоящего исследования такие данные отсутствовали. Тем не менее выбранный для проведения настоящего исследования подход позволил получить интересные результаты, которые стоит уточнить в будущем при проведении аналогичных исследований.

### **Заключение**

Количественные (статистические/эконометрические) результаты частично подтверждают предыдущие выводы качественного характера<sup>8</sup> [2; 3] и другие результаты количественного анализа, касающиеся факторов, определяющих незаконное выращивание сельскохозяйственных культур [15; 16]. Все виды устойчивости отказа от выращивания опийного мака повышаются статистически значимым образом при том условии, что также укрепляются адаптивные способности фермеров и общин, повышается степень управляемости и расширяется доступ к основным услугам. Однако вопросом, которому в прошлом обычно не уделялось

---

<sup>8</sup> Данные для аналогичных показателей могут быть собраны с использованием количественных или качественных методов. Качественные данные нередко обладают большей объяснительной силой, что позволяет акцентировать внимание на выявлении причинно-следственных связей, и они являются особенно полезными при планировании на местном уровне. Количественные данные, как правило, требуют меньших финансовых затрат при их масштабном сборе и позволяют оценивать статистическую значимость и, соответственно, делать общие выводы по вопросам, имеющим более комплексный характер.



должного внимания, является то, что некоторые виды мероприятий в области альтернативного развития (например, ориентированные на факторы, ошибочно определенные в качестве побудительных причин выращивания опиоидного мака) могут давать противоположный эффект: вполне вероятно, что они будут способствовать расширению масштабов выращивания опиоидного мака.

Например, фактические данные свидетельствуют о том, что мероприятия в области альтернативного развития, ориентированные только на обеспечение возможностей трудоустройства вне сельскохозяйственного сектора или на стимулирование выращивания пшеницы в качестве альтернативной сельскохозяйственной культуры, могли привести в период 2014–2015 годов к расширению статистически значимым образом масштабов выращивания опиоидного мака. Это служит количественным доказательством того, что поспешные решения в Афганистане могли в конечном счете повысить степень уязвимости фермеров, что в свою очередь могло привести к выращиванию опиоидного мака; при этом фактические данные из других стран свидетельствуют о том, что комплексные мероприятия в рамках развития сельских районов обычно способствуют повышению устойчивости отказа от выращивания наркотикосодержащих культур. В связи с этим в первую очередь необходимо избегать механических подходов (чрезмерно упрощенных), поскольку они могут оказаться неспособными устранить коренные причины и тем самым способствовать увековечиванию выращивания опиоидного мака.

Основываясь главным образом на качественных данных, Мэнсфилд (2016) высказал аналогичное суждение [6]:

В Афганистане нередко можно было услышать аргумент, что любая поддержка законных источников дохода от деятельности в рамках сельскохозяйственного сектора и вне его приведет к сокращению масштабов незаконной экономики или по крайней мере обеспечит увеличение портфеля легальных вариантов, которыми могут воспользоваться фермеры. На практике незаконное выращивание наркотикосодержащих растений и легальная экономика могут развиваться параллельно, и нередко инвестиции в материальную инфраструктуру, такую как ирригация, и средства производства для сельского хозяйства, такие как удобрения, используются в целях увеличения площади земель для выращивания опиоидного мака и повышения его урожайности.

Производство опия в Афганистане не является четко сформулированной и должным образом структурированной проблемой с конкретным решением, которое можно без труда найти. Эта проблема здесь эволюционирует, и наше понимание ее также должно соответственно изменяться [17]. Сохраняется необходимость в проведении дальнейших исследований с уделением особого внимания оценке рисков и уязвимости, что позволит дать оценку наиболее серьезным потрясениям и рискам в разбивке по местонахождению или группам фермеров в Афганистане. Это означает, что до разработки и проведения мероприятий в области альтернативного развития необходимо затратить достаточное время для изучения местных условий, а результаты этих мероприятий следует постоянно контролировать в целях адаптации разработанных стратегий. Тем не менее определение

надлежащих показателей для измерения и мониторинга непредсказуемых и сложных явлений, таких как выращивание запрещенных культур, остается крайне сложной задачей. Как минимум при разработке и проведении мероприятий в области альтернативного развития необходимо рассмотреть:

- показатели, характеризующие источники средств к существованию и положение общин;
- показатели степени подверженности рискам;
- показатели способности управлять рисками на различных уровнях.

Для принятия обоснованных решений, позволяющих разрабатывать эффективные мероприятия в области альтернативного развития, существенное значение имеет использование достоверных статистических данных, однако такие данные зачастую отсутствуют. Поэтому также существует потребность в более комплексных временных рядах данных для обеспечения более глубокого понимания различных видов устойчивости отказа от выращивания наркотикосодержащих культур и форм перехода от незаконных к законным способам обеспечения средств к существованию, а также определения инструментов, с помощью которых с наибольшей степенью вероятности будет достигнуто устойчивое сокращение масштабов выращивания опийного мака. В связи с этим значение мониторинга следует понимать в качестве составной части более широких процессов накопления научных знаний, в рамках которого фактические данные собираются в динамике по времени и в разных контекстах, обеспечивая тем самым формирование основы для выработки более эффективных политических решений и программ [18].

## Справочная литература

1. United Nations Office on Drugs and Crime and Afghanistan, Ministry of Counter-Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2016: Cultivation and Production* (Vienna, December 2016).
2. Victoria A. Greenfield and others, *Reducing the Cultivation of Opium Poppies in Southern Afghanistan* (Santa Monica, California, Rand Corporation, 2015).
3. 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)).
4. 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).
5. Резолюция S-30/1 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 7 (g).
6. 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).
7. UNODC and Afghanistan, Ministry of Counter-Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2015: Socio-economic analysis* (Vienna, March 2016)
  8. 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).
  9. UNDCP, *Afghanistan Alternative Development Report #1: On-Farm Income Opportunities in Maiwand, Khakrez and Ghorak* (Islamabad, 2000).
  10. 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).
  11. 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).
  12. 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).
  13. UNODC, “Evidence for enhancing resilience to opium poppy cultivation in Shan State, Myanmar: implications for alternative development, peace and stability” (Bangkok, 2017).
  14. A. Colin Cameron and Pravin K. Trivedi, *Microeconometrics Using Stata*, revised edition (College Station, Texas, Stata Press Publication, 2010).
  15. 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.
  16. 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.
  17. 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).
  18. 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).



# Комплексное развитие с кокой в Многонациональном Государстве Боливия: от ликвидации посевов к сокращению масштабов нищеты

---

**Томас Грисаффи**

*Преподаватель, социально-экономическая география, Университет Рединга*

**Линда Фартинг**

*Научный сотрудник, Андская информационная сеть*

**Катрин Ледебур**

*Директор, Андская информационная сеть*

## РЕЗЮМЕ

*Проводимая Многонациональным Государством Боливия с 2006 года новаторская политика под лозунгом «Кока — да! Кокаин — нет!» дает достаточно полное представление о преимуществах подхода, позволяющего обеспечивать устойчивые средства к существованию и в то же время осуществлять контроль над предложением в сфере выращивания запрещенных культур без предварительного принудительного уничтожения посевов. Несмотря на неизбежные ограничения этой политики, ее ориентированность на социальную защиту, права человека и экономическую стабильность культивирующих коку фермерских семей оказалась эффективным и устойчивым фактором, способствующим диверсификации экономики и укреплению политической и экономической стабильности. Непосредственное участие в осуществлении данной политики общин и первичных организаций, таких как союзы производителей коки, в поисках более эффективных и устойчивых подходов к контролю над наркотиками является важнейшим залогом ее успеха. К тому же элементы основной программы в рамках данной политики соответствуют Целям в области устойчивого развития, принятым Организацией Объединенных Наций в 2015 году.*

*Ключевые слова:* принудительное уничтожение посевов, альтернативное развитие, общинный контроль в отношении коки, Многонациональное Государство Боливия, контроль над наркотиками

---

## Введение

На протяжении более 20 лет стратегия Многонационального Государства Боливия<sup>1</sup> в области борьбы с наркотиками основывалась на разработанной Агентством Соединенных Штатов по международному развитию (ЮСАИД) программе обуслов-

---

<sup>1</sup> С 31 марта 2009 года использовавшееся в Организации Объединенных Наций название Боливия было заменено на Многонациональное Государство Боливия.

ленного замещения сельскохозяйственных культур и принудительном уничтожении посевов коки<sup>2</sup>. С 2004 года Многонациональное Государство Боливия отказалось от данной модели и с помощью Европейского союза изменило приоритеты своей политики, перейдя от принудительного уничтожения посевов коки силами сотрудников полиции и военнослужащих к стратегии создания альтернативных источников средств к существованию на основе участия общин в контроле над выращиванием коки.

Основу данной политики, известной под названием «Кока — да! Кокаин — нет!», составляет различие между растением коки, потребляемым жителями Анд на протяжении тысячелетий, и кокаином — веществом, производимым из листьев коки. В соответствии с достигнутым в 2004 году соглашением фермеры, зарегистрированные в районах, которые ранее были намечены для уничтожения посевов коки, теперь могут выращивать ограниченный объем коки на участках площадью один кат<sup>3</sup>, с тем чтобы обеспечить себе основные средства к существованию.

В деле проверки соблюдения вышеупомянутого соглашения отдельными фермерами фермерские союзы выступают на стороне государственных учреждений. В рамках данной инициативы приоритетами являются полная социальная интеграция и гражданская позиция производителей коки как долгосрочная стратегия, направленная на диверсификацию семейной экономики и сокращение утечки коки на незаконный рынок. Наиболее последовательно данная политика проводится в районе Чапаре на востоке департамента Кочабамба, где принудительное уничтожение посевов началось в середине 1990-х годов наряду с осуществлением программ альтернативного развития, финансируемых Соединенными Штатами Америки.

Ограниченное и контролируемое культивирование коки в сочетании с такими мерами, как надзор, основанный на широком участии и передовых технологиях, программы экономического развития и минимальное принуждение, обеспечивают фермерам более благоприятные возможности для диверсификации их производства и снижения зависимости от урожая незаконных культур. Опыт Многонационального Государства Боливия позволяет определить элементы дорожной карты в отношении мер контроля над незаконными посевами и политики в области развития, что в свою очередь может содействовать достижению Целей в области устойчивого развития.

Полученные за период 2000–2015 годов данные этнографических полевых исследований и проведенных на местах бесед подтверждают гипотезу о том, что упор на программную деятельность более эффективен в плане конечных результатов, чем прежняя политика. В целом более чем за пять десятилетий полевых иссле-

---

<sup>2</sup>Такие термины, как «замещение сельскохозяйственных культур» и «альтернативное развитие», часто использовались для того, чтобы замаскировать принудительное уничтожение и сделать его более приемлемым.

<sup>3</sup>Один кат<sup>3</sup> равняется 1600 кв. м в Чапаре (департамент Кочабамба) и 2500 кв. м в Юнгасе (департамент Ла-Пас), двух основных районах выращивания коки в Многонациональном Государстве Боливия.

дований в районе Чапаре, где выращивается кока, включая сотни бесед с производителями коки, профсоюзными лидерами и государственными должностными лицами, а также с руководителями и сотрудниками неправительственных организаций из Многонационального Государства Боливия, Соединенных Штатов и Европейского союза, собран богатейший материал, который и лег в основу настоящей статьи.

## Кока в Многонациональном Государстве Боливия

Кокаиновый куст умеренного пояса (*Erythroxylum coca*) произрастает в Андах на протяжении не менее 4 тыс. лет. Согласно оценкам, 237 тыс. крестьянских семей возделывают эту низкозатратную, но высокоурожайную культуру для получения денежных доходов<sup>4</sup>. Помимо множества форм традиционного использования коки в культуре коренных народов Анд<sup>5</sup> кока также используется в качестве сырья для изготовления кокаина.

В конце 2004 года президент Карлос Меса, стремясь положить конец ожесточенному противостоянию и нарушениям прав человека в районах выращивания коки, дал молчаливое согласие на давно выдвигаемое производителями коки требование о том, чтобы разрешить наличие в провинции Чапаре по одному земельному наделу на семью (так называемому катю) для выращивания листа коки в целях обеспечения средств к существованию [2]<sup>6</sup>. Конфликт в провинции, которая с середины 1980-х годов является в Многонациональном Государстве Боливия главным районом выращивания коки, почти сразу же прекратился [4; 5]<sup>7</sup>.

Ставший президентом в 2006 году Эво Моралес продолжил политику катю в качестве центрального элемента своей новаторской инициативы по контролю за выращиванием коки с учетом предложения и при уменьшении вреда [6]<sup>8</sup>. Такой подход позволяет Многонациональному Государству Боливия выполнить свои международные обязательства по ограничению культивирования коки и контролю за оборотом наркотиков, исходя из того что данная страна может попытаться сдер-

---

<sup>4</sup>Согласно оценкам, в Многонациональном Государстве Боливия насчитывается 75 тыс. фермеров, занимающихся выращиванием коки, в Перу — около 121 тыс. и в Колумбии — 67 тыс. [1].

<sup>5</sup>Будучи мягким стимулятором, кока подавляет чувство голода, снимает усталость, способствует пищеварению, облегчает симптомы горной болезни и снабжает организм белками, витаминами и минералами. Кока присутствует в каждом ритуале жителей Анд с рождения до самой смерти.

<sup>6</sup>Карлос Меса, журналист и историк, пришел к власти в 2003 году, после того как он отказался санкционировать применение силы со стороны полицейских и военных против проходивших по всей стране акций протеста, в том числе с участием производителей коки. В достигнутом с производителями коки в 2004 году соглашении было торжественно заявлено, что сокращение объемов выращивания коки будет происходить мирным путем [3].

<sup>7</sup>Настоящая статья в большей степени сосредоточена на районе Чапаре, чем на районе Юнгас (департамент Ла-Пас), традиционном месте выращивания коки в Многонациональном Государстве Боливия, поскольку ситуация там развивается с существенными отличиями.

<sup>8</sup>Политика уменьшения вреда предусматривает сведение к минимуму пагубных для здоровья, а также социальных и экономических последствий потребления разрешенных и запрещенных психоактивных наркотических веществ [7, p. 15].

жать производство наркотиков, но никогда не уничтожит его полностью, поскольку движущей силой этого производства является внешний спрос [8].

Будучи крупнейшей в мире страной — потребителем кокаина, Соединенные Штаты [9, р. 7] в 1980-х годах приступили к проведению политики, ориентированной на страну-источник, т.е. на Многонациональное Государство Боливия, сосредоточив основное внимание на операциях сил безопасности, но также способствуя включению программ экономической помощи, управляемых ЮСАИД [10, pp. 1–22]. В 1988 году в Многонациональном Государстве Боливия был принят Закон № 1008, который, являясь частью законодательства по борьбе с наркотиками, допускал наличие 12 тыс. га посевов коки, законно культивируемой в «традиционных зонах выращивания»<sup>9</sup>, для поставок на законный внутренний рынок. В соответствии с данным законом посевы коки во всех других регионах предполагалось уничтожить [11].

Политика, отдающая приоритет использованию сил полиции и военных, не принесла результатов, и сократить поток кокаина на север не удалось. Такая политика породила социальный конфликт, в том числе протестные акции и блокировку дорог, и привела к непрекращающимся нарушениям прав человека. Силы безопасности, ответственные за проведение рейдов по уничтожению посевов коки, были обвинены в изнасилованиях, кражах, избиениях, произвольных задержаниях и внесудебных казнях [12]. В общей сложности за период с 1997 по 2003 год 57 фермеров, выращивавших коку, были убиты и более 500 человек были тяжело ранены сотрудниками сил безопасности. Такое применение силы вызвало ответную реакцию, и в результате десятки сотрудников полиции погибли или получили ранения [12].

Принудительное уничтожение посевов было сосредоточено в провинции Чапаре, куда с середины 1960-х годов выехали около 45 тыс. семей, мигрировавших в рамках государственной политики расселения. После постигшей страну в 1980-х годах сильной засухи численность переселенцев стала увеличиваться, что совпало с неolibеральной программой структурной перестройки, которая привела к разорению мелких хозяйств в горных районах, закрытию государственных шахт и массовой безработице. К тому же некоторые фермеры время от времени были заняты на примитивных операциях по производству кокаиновой пасты — первого шага в перегонке чистого кокаина, — когда в конце 1980-х годов там появились торговцы наркотиками из Колумбии, искавшие сырьевой материал [13, pp. 164-166].

Фермеры объединены в более чем 1 тыс. тесно взаимодействующих профсоюзов наряду с женскими организациями. Исторически сложилось так, что присутствие государственных органов в тропических зонах заселения, включая Чапаре, было слабым. Этот вакуум заполнили профсоюзы производителей коки как автономные органы, отвечающие за урегулирование споров, контроль над землепользованием и координацию общественных работ, включая строительство дорог или школ [14]. При принятии решений эти репрезентативные низовые организации

---

<sup>9</sup>В Законе № 1008 в качестве традиционных зон выращивания определены Юнгас (департамент Ла-Пас), а также меньший по площади Юнгас-де-Вандиола в Тропико (департамент Кочабамба).



используют практику коренных народов в сочетании с профсоюзными традициями, унаследованными от бывших шахтеров. Несмотря на существенное влияние женщин, бразды правления, как правило, сосредоточены в руках мужчин [15].

Благодаря культивированию коки мелкие фермеры имеют ряд сравнительных преимуществ. В диком виде кока произрастает на крутых склонах, созревает за один год, а собирать ее урожай можно каждые три-четыре месяца. Листья коки имеют высокое соотношение цены и веса, что особенно важно для фермеров, проживающих вдали от ближайших дорог и вынужденных переносить листья на большие расстояния. В то время как цены на коку значительно колеблются, кокаиновый лист неизменно гарантирует спрос на внутреннем рынке [16, pp. 47-51]. Кока дополняет те средства к существованию, которые дает натуральное хозяйство, и обеспечивает крайне обездоленным крестьянам устойчивый денежный доход [17].

Ввиду того что кока играет ключевую роль в экономике крестьянского хозяйства, профсоюзы фермеров решительно выступили против принятия мер по уничтожению посевов. Они весьма грамотно связали уничтожение посевов коки с защитой национального суверенитета и прав коренных народов, став, таким образом, главной оппозиционной силой по отношению к правительству Многонационального Государства Боливия в конце 1990-х годов [18].

### **Развитие, обусловленное уничтожением коки в Многонациональном Государстве Боливия**

*Мы выращивали и перец, и бананы, и пальмитос (сердцевина пальмы), но они сгнивают, поскольку нет ни мостов, ни дорог. Поэтому мы выращиваем коку, чтобы поддержать наши семьи и прокормить наших детей; ведь это же лучше, чем просто умирать. Для нас «новое» развитие означало пули и смерть.*

—*Мартин Клементе* [19]

С 1980-х годов в связи со стратегией сокращения предложения в качестве «морковки» предлагалось альтернативное развитие. Фокус таких программ сместился с изначального упора на прямое замещение культур на более широкое комплексное развитие сельских районов, которое стало известно как альтернативное развитие. Парадигма, конечно же, изменилась, однако заявленная цель этих программ в значительной мере все та же: предоставить фермерам экономические альтернативы выращиванию запрещенных культур [1, pp. 77-118; 20].

По мнению Бакстон [21], главный недостаток альтернативного развития заключается в том, что, хотя в настоящее время в программах уделяется больше внимания целям в области развития человеческого потенциала, в них по-прежнему делается упор на достижение установленных извне целей по борьбе с наркотиками (например, на целевые показатели сокращения культивирования запрещенных наркотикосодержащих культур), а не на благополучие фермеров. Такой дисбаланс можно увидеть, например, в прежних программах, которые реализовывались в

Многонациональном Государстве Боливия под руководством Соединенных Штатов. Администрация Клинтон осуществляла финансирование альтернативного развития и принятие решений через Бюро по вопросам международной борьбы с торговлей наркотиками и правоохранительной деятельности и поручила Бюро осуществлять надзор над ЮСАИД. Такой поворот привел к острому межучрежденческому конфликту [22, pp. 12–28; 23], а квоты на принудительное уничтожение посевов получили приоритет над вполне жизнеспособными инициативами в области развития. Так, в докладе за 2005 год, представленном Конгрессу Соединенных Штатов, отмечалось, что, «как утверждает ЮСАИД..., альтернативное развитие имеет крайне важное значение, поскольку оно может укрепить политическую поддержку для программ уничтожения запрещенных посевов и обеспечить стимулы, которые, в отсутствие мотивации к уничтожению посевов, все же обеспечат неуклонное искоренение запрещенных культур» [24, p. 21].

Соединенные Штаты в одностороннем порядке установили в Многонациональном Государстве Боливия цели в области развития и назначили для реализации соответствующих проектов заранее определенных частных подрядчиков, которые зачастую базировались в Соединенных Штатах в нарушение международных руководящих принципов оказания помощи в целях развития, как они определены в Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи<sup>10</sup> 2005 года и Аккрской программе действий 2008 года [25]. Согласно оценкам Счетной палаты Соединенных Штатов [26, p. 6], с конца 1980-х до 2001 года ЮСАИД выделило 229 млн долл. США (202 млн евро) на цели альтернативного развития в Многонациональном Государстве Боливия, и все соответствующие программы завершились в 2009 году. Наиболее значительным вкладом в рамках программ ЮСАИД стало улучшение местной дорожной инфраструктуры [27].

В период 1983–1992 годов в рамках Регионального проекта по развитию Чапаре было затрачено более половины выделенного бюджета, однако успех был незначительным и остановить миграцию с высокогорных долин Кочабамбы не удалось [28]. С 1994 года программа почти полностью была переориентирована на продвижение пяти «звездных» культур: бананов, ананасов, маракуйи, пальмитос и черного перца.

Вплоть до 2004 года руководство проектов ЮСАИД отказывалось взаимодействовать с профсоюзами производителей коки или с муниципалитетами, которыми с 1995 года руководили представители фермеров — производителей коки. Вместо этого с 1998 года оно стало создавать параллельные организации, требуя от фермеров прекратить связи с профсоюзами производителей коки, присоединиться к одной из поддерживаемых ЮСАИД ассоциаций производителей и взять на себя обязательство уничтожить все свои посевы коки до получения помощи в целях развития<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Многонациональное Государство Боливия стало первой страной в Южной Америке, ратифицировавшей Парижскую декларацию по повышению эффективности внешней помощи: приверженность, гармонизация, согласование, результаты и взаимная подготовленность.

<sup>11</sup> Стратегия ЮСАИД, по сути, повторила предпринимавшиеся правительством Многонационального Государства Боливия в период 1950–1970-х годов попытки контролировать крестьянские организации [12, p. 175].

Принятый ЮСАИД подход привел к несбалансированным процессам развития, поскольку сговорчивые общины получили «награду» в виде проектов строительства базовой инфраструктуры, включая мосты, водонапорные башни, общественные туалеты или медицинские пункты, в то время как другие общины оказались лишенными всех этих благ [29]. Подобная практика вызвала бурю разногласий и конфликты как внутри, так и среди общин производителей коки. Профсоюз занимал центральное место в жизни крестьян, и в нем они видели представителя своих интересов, поэтому лишь немногие пожелали выйти из своих организаций. В отсутствие жизнеспособных альтернативных источников дохода фермеры не видели иного выбора, кроме как вновь возделывать коку [30; 31; 32]. Как пояснял в 2002 году профсоюзный лидер Ример Агрета, министр Многонационального Государства Боливия говорил о 12 тыс. человек, входящих в ассоциацию альтернативного развития ЮСАИД. «Я уверен, что меня нет в этом списке, но у меня есть кока... До настоящего времени рынок альтернативного развития культур еще не материализовался...» [19].

Подход ЮСАИД в первую очередь был попыткой компенсировать фермерам ущерб от уничтожения посевов коки, однако компенсационные выплаты в размере 1500–2500 долл. США (1320–2205 евро) за гектар оказались недостаточными для восполнения постоянных доходов от продажи листьев коки. Один из фермеров Анисето Зурита отмечал, что производители листьев коки «получали компенсацию, однако эти деньги ничего не значили. Мы выращивали апельсины, но из-за болезни под названием *sanchronis* (рак дерева) нас заставили сжечь все наши посевы... Интересно, это и есть альтернативное развитие? Ведь лишь необходимость вынуждает нас выращивать коку...» [19]. ЮСАИД признало, что слабая координация усилий по ликвидации посевов, равно как и его программа альтернативного развития в период 1998–1999 годов «стали причинами пробелов в предоставляемой Боливии помощи: ликвидация опережала помощь, оставляя крестьян-фермеров с пустыми полями и без какого-либо непосредственного источника дохода» [26, р. 6].

Продвигаемые ЮСАИД альтернативные культуры оказались непригодными. Так, для выращивания бананов, например, нужны значительные первоначальные инвестиции, удобрения и обширные земли, что позволяло бы обеспечить рентабельность, а кроме того, эта культура в значительной мере зависит от высококонкурентных экспортных рынков. Как отмечалось в 1990 году на слушаниях в Комитете по сельскому хозяйству Палаты представителей Соединенных Штатов, «несмотря на то что ЮСАИД и другие агентства определили ряд культур, которые можно было бы выращивать в Чапаре, они не указали конкретно, какие именно культуры можно с выгодой производить и экспортировать и куда. К тому же для развития в Чапаре выращивания и экспорта альтернативных культур потребуется, вероятно, несколько лет или даже более длительное время» [33, pp. 7 и 8]. В то же время ряд зажиточных семей, отобранных в качестве «образцовых фермеров» и владеющих более обширными землями вдоль основных автодорог, все же получили некоторую выгоду от этих программ [17, pp. 221-262; 24, pp. 20-23].

Отсутствие рыночных исследований и разработок препятствует осуществлению намеченного. Внутренний рынок цитрусовых и других тропических культур

был насыщен, а без значительной поддержки международный рынок недоступен для мелких производителей [17]. ЮСАИД побуждало фермеров брать кредиты на выращивание новых сельскохозяйственных культур, но когда освоить рынки не удалось, многие оказались в еще более глубокой долговой яме. Фермеры были вынуждены либо вернуться к выращиванию коки, либо голодать [29; 30].

Берто Баутиста, один из первых участников программ ЮСАИД, пояснял: «В 1988 году я инвестировал полученную компенсацию в размере 2500 долл. США (2205 евро) в культивирование макадамии из Коста-Рики, перца и пальмитос. Но в итоге я стал еще беднее... Я чуть не потерял свой дом и был фактически разлучен со своей семьей. Я продолжаю выращивать макадамию и кокос, но, как и прежде, высаживаю коку между посевами этих культур. Как человек, пропагандировавший альтернативное развитие, я сожалею, что ввел в заблуждение многих моих соседей» [19]. По оценкам ЮСАИД, 65 процентов общин, участвовавших в программах добровольного уничтожения посевов коки в Чапаре, нарушили ранее принятые договоренности и «были исключены из числа лиц, получающих помощь» [26, р. 6].

В проведенной в 2003 году оценке осуществляемых в Многонациональном Государстве Боливия программ ЮСАИД признает системные ошибки в своей модели развития, включая «проблемы маркетинга, отсутствие более широких возможностей для получения доходов вне фермерской деятельности, отсутствие участия в принятии решений и недостаточный учет последствий проблем социального и институционального характера» [34, р. iii]. В том же докладе ставится под вопрос обусловливание помощи в целях развития предварительным уничтожением посевов коки и отмечается, что субсидирование нерентабельных культур нерационально [34, р. 6].

В заключение важно отметить, что проводимые ЮСАИД программы в целях развития были неразрывно связаны с принудительным уничтожением посевов коки. Такая конфликтная ситуация делала невозможной реализацию программ развития: крестьянские семьи не видели различий между действиями правоохранительных органов и программами развития, притом что и то, и другое финансировалось Соединенными Штатами, будь то на индивидуальном или общинном уровне. Наблюдался крайне низкий уровень доверия к государству или действующим в регионе неправительственным организациям.

На фоне явных провалов и широко распространенного мнения о том, что ЮСАИД намеренно подрывает деятельность их профсоюзов, организации производителей коки в июне 2008 года объявили, что они не подпишут новые соглашения с ЮСАИД, тем самым вынуждая Агентство свернуть свои программы развития в течение шести месяцев [31]. В то же время профсоюзы разрешили финансируемому ЮСАИД бюро по правам человека продолжать свою работу; однако в 2010 году Соединенные Штаты урезали свое финансирование.

### **Переосмысление политики в отношении коки**

Две инициативы способствовали ослаблению влияния политики Соединенных Штатов и стали предвестниками происшедших в 2000-е годы изменений. Согласно

Закону 1994 года об участии населения, 20 процентов национальных налоговых поступлений передавались во вновь созданные муниципальные органы власти, и более 15 тыс. местных низовых организаций по всей стране были признаны в качестве юридических лиц [35]. Кандидаты от профсоюзов производителей коки одержали полную победу на муниципальных выборах 1995 года в Чапаре, где впоследствии они внедрили собственные формы осуществления процесса принятия решений в местных органах власти и инвестировали значительный процент бюджетных ассигнований в обнищавшие сельские районы, что не только укрепило муниципальные органы власти, но и сделало их более подотчетными [15; 36].

В 1998 году была учреждена финансируемая Европейским союзом Программа поддержки альтернативного развития в Чапаре (PRAEDAC). Данный подход соответствовал рекомендациям, вынесенным сотнями экспертов в области развития на состоявшейся в январе 2002 года международной конференции, в частности в отношении привлечения местных заинтересованных сторон к разработке и осуществлению стратегий в целях развития [37]. По мнению Николауса Хансмана, бывшего атташе Отдела по вопросам сотрудничества Европейского союза в Многонациональном Государстве Боливия, лишь в 2010 году УНП ООН прямо признало недостатки обусловленного замещения культур, что стало важным поворотным пунктом в концепциях альтернативного развития [38, p. 239].

Инициатива Европейского союза осуществлялась исходя из того, что сокращение масштабов нищеты (посредством предоставления основных услуг) при участии организаций производителей коки, при оформлении земельной собственности и укреплении местных органов власти, может содействовать устранению зависимости фермеров от возделывания коки [30, p. 191]. Как отмечал Карл Хоффман, бывший директор Отдела разработки муниципальных программ для PRAEDAC, «наше видение проблемы состоит в том, чтобы прежде всего помочь фермерам улучшить свою жизнь, с тем чтобы впоследствии они отказались от производства наркотикосодержащих культур. Наша философия поддерживает участие населения через муниципалитеты, которые правительство однозначно назвало главным органом в вопросах планирования по всей стране. ЮСАИД реализует проекты, о которых муниципалитетам ничего не известно, и это делает абсолютно невозможным реальный процесс планирования» [30, p. 192].

В рамках финансируемого Европейским союзом плана по укреплению муниципалитетов 5,86 млн долл. США (5,17 млн евро) — что в среднем составляет 30 процентов муниципальных фондов — было выделено муниципалитетам в Чапаре без требования о предварительном уничтожении посевов коки [30, p. 191]. Эти местные органы власти первоначально заключили соглашения с PRAEDAC на реализацию проектов в рамках их муниципальных планов развития — чаще всего это касалось строительства школы, медицинского пункта или здания муниципалитета. В то же время в рамках программы PRAEDAC проходило обучение сотрудников муниципалитетов и расположенного в Чапаре Содружества (регионального объединения муниципалитетов) по вопросам местного управления, включая укрепление общинных комитетов по надзору. К 2004 году в рамках PRAEDAC было решено, что расположенные в Чапаре муниципалитеты могут самостоятельно осу-

ществлять проекты в области инфраструктуры [30]. В 2004 году Фелипе Касерес, бывший мэр Вилья-Тунари, заявил: «За восемь лет, имея лишь четвертую часть выделенных денег, муниципалитеты добились в десятки раз больших результатов по сравнению с тем, что удалось сделать ЮСАИД за 20 [лет]» [30, р. 193].

Его преемник Фелисиано Мамани пояснил: «Прежде альтернативное развитие было обусловлено искоренением коки. В рамках PRAEDAC, напротив, муниципалитеты получили поддержку без каких-либо условий, причем данная программа была открыта для участия и контроля [со стороны общин]. Отсюда следует, что PRAEDAC уважает население и наших местных лидеров» [39]. В числе конкретных достижений PRAEDAC — строительство 107 школ, восстановление 1500 га лесных массивов, предоставление 892 льготных кредитов, оформление прав на владение землей для 11 607 семей, а также выдачу национальных удостоверений личности для 3783 человек [39].

По мнению Хансмана, PRAEDAC позволила изменить образ альтернативного развития в Многонациональном Государстве Боливия и повысить доверие к правительству, а также способствовала легитимности государственности в Чапаре, создав надежную основу для будущего, а именно для общинного контроля над выращиванием коки<sup>12</sup>. Как показала независимая оценка, сотрудничество Европейского союза в Чапаре «...позволило правительственным структурам изменить динамику их взаимодействия с организациями гражданского общества» [40, р. 5].

Далее Хансман отмечает: «Приобретенный в Боливии опыт реализации программ альтернативного развития (ЮСАИД и УНП ООН) существенным образом повлиял на эволюцию концепции альтернативного развития на европейском и международном уровнях». Как поясняет Хансман, Многонациональное Государство Боливия уже на самом раннем этапе столкнулось с проблемами в связи с ключевой политической установкой в рамках альтернативного развития, а именно криминализацией деятельности производителей коки [38, р. 245].

### **Кока — да! Кокаин — нет!**

На основе приблизительной оценки местного традиционного спроса на лист коки Законом № 1008 был установлен первоначальный предел площади для законного культивирования коки в 12 тыс. га. В 2006 году президент Моралес увеличил этот предел до 20 тыс. га на национальном уровне в целях гарантирования средств к существованию для фермеров в тех районах, которые не были учтены в рамках предыдущего законодательства [41, р. 76]. Правительство определило площадь в 20 тыс. га, исходя из масштабов выращивания коки, уже разрешенных в соответствии с Законом № 1008, и при этом добавило не только като для производителей коки в Чапаре, но и дополнительный объем для зарегистрированных производителей в расширяющихся зонах Юнгас (департамент Ла-Пас), т.е. районах, граничащих с традиционной зоной Юнгас-де-Ла-Пас.

<sup>12</sup>Электронное сообщение Николауса Хансмана, Европейский союз, 11 ноября 2014 года.

Данная политика требовала, чтобы производители регистрировали поля, на которых они выращивают коку, а затем оформляли право собственности на свою землю; этот процесс завершился в Чапаре к 2010 году, а в некоторых частях Юнгас (департамент Ла-Пас) — к 2011 году. Программа като не включает традиционную зону Юнгас (департамент Ла-Пас) и распространяется только на тех фермеров, которые являются членами профсоюза и культивируют коку в установленных районах. Кока, произрастающая как за пределами этих установленных районов, так и в национальных парках, считается незаконной и подлежит принудительному уничтожению.

В Законе № 1008 признавалось ограниченное производство коки для традиционного потребления, в то время как Конституция 2009 года впервые определяет коку как социальный, культурный и природный ресурс Многонационального Государства Боливия, который надлежит охранять и развивать посредством национального регулирования [42]. Леонардо Лоса, Генеральный секретарь шести федераций, объединяющих производителей коки в Чапаре, так поясняет значимость конституционного признания коки: «Мы начали с Конституции... мы включили в нее наши листья коки, с тем чтобы они были признаны на конституционном уровне и чтобы ни неолиберальная, ни какая-либо другая политическая партия не могли обратить вспять эту тенденцию или вести разговоры об абсолютном уничтожении коки в тропиках Кочабамбы или в Боливии» [43].

В июне 2011 года Конгресс Многонационального Государства Боливия проголосовал за выход из Единой конвенции 1961 года о наркотических средствах, которая запрещает выращивание листьев коки кроме как для их использования в медицинских и научных целях. В январе 2013 года Боливия все же вновь присоединилась к Конвенции, сделав оговорку о том, что на законном основании разрешает выращивание коки и ее законное потребление в пределах своих границ. Как отмечалось в проведенном при финансировании Европейского союза и опубликованном в ноябре 2013 года исследовании о местном потреблении коки, треть населения Многонационального Государства Боливия обычно потребляет листья коки в объеме, выращиваемом на площади в 14 705 га и предназначенном для традиционного потребления и ненаркотических целей [44].

По состоянию на март 2017 года Закон № 1008 был заменен двумя другими законами: один касается непосредственно коки, а другой — контролируемых веществ. Находящийся на стадии утверждения новый Уголовный кодекс Многонационального Государства Боливия криминализирует преступления, связанные с наркотиками. В новом законе, касающемся коки, установлен национальный предел площадью 22 тыс. га, из них 14,3 тыс. га — для зоны Юнгас (департамент Ла-Пас) и 7,7 тыс. га — для Чапаре<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup>Привилегированная и уполномоченная группа производителей коки из обозначенной в законе традиционной зоны Юнгас (департамент Ла-Пас) противостояла усилиям по ограничению или регулированию объемов культивируемой ими коки. Формирование этой группы производителей стало прямым, если не преднамеренным следствием Закона № 1008, согласно которому они освобождались от предельных уровней производства.

## Общинный контроль в отношении коки

Опираясь на результаты, достигнутые PRAEDAC в Чапаре, включая укрепление систем муниципального управления, сокращение конфликтов и успешные инфраструктурные проекты, нынешняя программа интегрирует развитие в рамки аналогичного, но более эффективного и более всеобъемлющего подхода, предусматривающего общинный контроль [45]. Программа содержит такие ключевые компоненты, как:

- помощь в целях развития без требования уничтожить посевы коки в качестве предварительного условия;
- инвестиции прежде всего в инфраструктуру и социальные услуги, а затем — в сферу экономического/сельскохозяйственного развития;
- инициативы в области развития, разработанные при активном местном участии и направленные на удовлетворение специфических региональных потребностей, применение местных знаний и повышение осведомленности в вопросах гендерного и поколенческого характера;
- институциональное укрепление;
- координация с представителями местных организаций;
- экологическая устойчивость, укрепляемая путем расширения производства органических коки и кофе, диверсификации лесных видов и возобновления лесонасаждений.

Финансируемая Европейским союзом Программа поддержки общинного контроля в отношении листьев коки (PAKS) стартовала в январе 2009 года при пятилетнем объеме финансирования в размере 13 млн долл. США (9,5 млн евро) и охватила около 40 процентов профсоюзов в Чапаре. PAKS предоставила работу местным производителям коки, с тем чтобы они действовали в тесном контакте с федерациями Чапаре, и провела сотни встреч с общинами в целях просвещения фермеров по поводу необходимости соблюдать соглашение по катю [40, pp. 23 and 24]. Непосредственно программа включала [46]:

- оформление права собственности на землю для семей, выращивающих коку в рамках катю, общей площадью в 175 тыс. га в Чапаре;
- биометрическая регистрация уполномоченных производителей коки, включая отпечатки пальцев и фотографии;
- регистрация и периодическая переоценка каждого катю государственной организацией по мониторингу, а именно группой по экономическому и социальному развитию (UDESTRO) в Чапаре;
- база данных SYSCOCA для помощи при мониторинге культивирования, транспортировки и продаж;
- комплексные проекты в области развития в качестве дополнения к доходу от выращивания коки;
- общинное саморегулирование в целях обеспечения соблюдения лимита в один катю, включая обучение представителей профсоюза навыкам



использования базы данных, ведения мониторинга и способам ограничения посевов коки;

- промышленное освоение продуктов, производимых на основе листьев коки, включая порошок коки, чайные пакетики, шампунь, рождественские кексы, алкогольные напитки и кремы для кожи.

UDESTRO замеряет зарегистрированные катю, используя Глобальную систему определения координат (GPS), и размещает полученные данные в электронном виде, обеспечивая таким образом доступ к ним государству и УНП ООН. Действующая с 2012 года система спутникового мониторинга SYSCOCA синхронизирует данные, получаемые из биометрического реестра, из системы УНП ООН по совместному управлению землепользованием и мониторингу, а также от правительства Многонационального Государства Боливия (BOLF57) и из реестра оформления прав собственности на землю (INRA) в этой стране. В результате в стране функционирует высокоразвитая система мониторинга коки, имеющая перекрестные ссылки и представляющая массивы данных за многие годы культивирования коки, включая сведения о наличии несанкционированных посевов у отдельных производителей. В базе данных также отражены случаи утечки коки на нелегальный рынок [47].

База данных представляет собой ценный ресурс для DIGCOIN — агентства, лицензирующего деятельность более 5 тыс. торговцев листьями коки. На долю этих торговцев приходится три четверти всего нелегального оборота коки (притом что производители имеют возможность на законных основаниях продавать остатки напрямую потребителям). Несмотря на расширение возможностей DIGCOIN в отслеживании оборота коки, запланированное подключение к Интернету всех контрольно-пропускных пунктов DIGCOIN еще не проведено. Закон 2017 года, касающийся коки, предписывает вести биометрическую регистрацию торговцев коки, предусматривает увеличение государственных контрольно-пропускных пунктов и регулирует количественный объем листьев коки, поступающий из производственных центров на легальные рынки [48, p. 7].

Контроль над оборотом коки охватывает все общество. Каждый профсоюз базового уровня организует регулярные осмотры полей коки, действуя через комиссии, в состав которых входят не только местные члены профсоюза, но и нередко представители соседних общин. Если обнаружится, что посевы коки превышают установленный лимит, община уничтожает весь урожай и запрещает фермеру вновь высаживать коку в течение одного года. С учетом времени созревания в действительности фермер на два года остается без дохода от коки. При более чем одном нарушении профсоюз устанавливает пожизненный запрет на выращивание коки. Действия профсоюза опираются на поддержку государственного контрольного органа (в Чапаре это UDESTRO, а в Юнгасе, департамент Ла-Пас, — UDESY), в состав которого входят сами производители коки. По данным на июль 2014 года, более 800 фермеров в Чапаре были лишены своего катю за нарушение соглашения [49].

Чистое сокращение объемов выращивания коки на 35 процентов привело к 92-процентному росту цены на коку в период 2009–2015 годов [16], причем среди трех стран-производителей наиболее дорогостоящей является кока из Многонаци-

онального Государства Боливия (для сравнения см. [50; 51]). По мнению многих зарегистрированных фермеров, даже при ограничении размера их участков для выращивания коки система като создает надежный источник средств к существованию. Один из фермеров объяснил ситуацию так: «Мы работаем меньше, а зарабатываем больше». Фермеры признают, что если они не смогут добиться того, чтобы принятая стратегия действительно функционировала, то они рискуют вновь вернуться к принудительному уничтожению посевов коки. Как следствие, фермеры воспринимают соглашение по като весьма серьезно и нередко заявляют о том, что новая система более обременительна, чем прежняя политика «нулевого производства коки», проводившаяся при финансировании со стороны Соединенных Штатов [52]. Как рассказывал один из фермеров, «раньше, когда мы выращивали коку, они (сотрудники сил безопасности) приходили и начисто ее уничтожали, мы вновь ее высаживали, а они опять приходили и снова все уничтожали». Вместе с тем он отметил, что в настоящее время ситуация поистине безжалостная: «...Каждый знает, сколько у тебя посажено коки, и они придут и обвинят любого, кто высадил коку на площади более одного като» [53, p. 11].

Неизбежно возникают разного рода трудности. Одни фермеры в ответ на ограничения расширяют использование удобрений и пестицидов в целях повышения урожайности, что негативно сказывается на экологии<sup>14</sup>. Другие незаконным путем получили земли площадью более одного като за счет того, что либо делили имеющиеся участки, причем зачастую между членами своей семьи, либо зарегистрировали вновь приобретенные земли под другим именем. Такие фермеры зарабатывают намного больше, чем их соседи, что опять же способствует росту неравенства. За последние пять лет профсоюзы предприняли ряд согласованных действий в целях ликвидации этих «призрачных» като. В 2016 году правительство Многонационального Государства Боливия провело тщательный аудит для выявления и ликвидации таких участков до выдачи производителям долгосрочных биометрических регистрационных карточек<sup>15</sup>.

Лишь незначительное меньшинство фермеров отказываются соблюдать эту политику. В подобных случаях работники UDESTRO сначала проводят переговоры с лидерами общин, а затем, если договориться не удастся, организуют принудительное уничтожение посевов коки. В отличие от прошлых лет, уничтожение посевов коки больше не вызывает ожесточенного сопротивления. Одна женщина средних лет из числа производителей сказала так: «Теперь мы не бунтуем, когда на наших участках появляются рубщики; мы просто показываем им, где растет кока, и даем им возможность делать свою работу». Другие отмечали, что сотрудники сил безопасности больше не рассматривают их как врагов, а видят в них коллег, и отчасти это объясняется тем, что в состав UDESTRO входят представители профсоюза производителей коки [53, p. 12]. Руководство правоохранительных органов подерживает такую версию событий. Гонсало Кесада, командир Специальных сил

<sup>14</sup> Интенсивное использование химикатов, имевшее место в ходе реализации программ ЮСАИД в Чапаре, вызвало распространение грибка фузариума (*Fusarium oxysporum*) [54].

<sup>15</sup> Из беседы автора с контролером-аудитором правительства Многонационального Государства Боливия. Ла-Пас, 27 апреля 2016 года.

для борьбы с наркотрафиком (FELCH) в период 2010–2013 годов, подтвердил: «Производители сами взяли на себя определенную степень ответственности за предотвращение незаконного оборота наркотиков. Они добровольно сообщают о тех, кто занимается наркотрафиком, хотя никогда прежде этого не делали. Мы высоко оцениваем взаимодействие с общинным контролем, поскольку он обеспечивает важную поддержку со стороны населения». Бывший командир расположенного в Чапаре подразделения Мобильной полиции по борьбе с наркотиками в сельских районах (UMOPAR), полковник Рене Саласар Бальестерос также подчеркивал практические выгоды от улучшения общинных отношений: «Люди не хотят, чтобы их общины были причастны к незаконному обороту наркотиков, поэтому общественный контроль способствует наращиванию усилий по борьбе с наркотиками... Они никогда не препятствуют нам действовать в местах, где обнаружены ямы для вымачивания листьев коки» [55, р. 2].

Этот вывод также подтверждает оценка, содержащаяся в докладе Европейского союза о сотрудничестве с Многонациональным Государством Боливия: «Возможно, наиболее успешным и наглядным примером продуктивного и оптимального взаимодействия между органами власти и низовыми организациями/гражданским обществом, свидетельствующим о политической воле, совместных эффективных действиях и о достижениях, превзошедших все ожидания, является деятельность по общественному контролю в отношении таких проблемных сфер, как производство листьев коки, борьба с незаконным оборотом наркотиков и альтернативное развитие» [40, р. 60]. В том же докладе подчеркивается, что Многонациональному Государству Боливия и Европейскому союзу следует и далее содействовать участию организаций гражданского общества в разработке и осуществлении программ в целях развития, касающихся коки и борьбы с незаконным оборотом наркотиков [40, р. 73]. Аналогичным образом, Комиссия по вопросам общественного здоровья и международной наркополитике, созданная журналом «Ланцет» и Университетом Джонса Хопкинса, пришла к выводу, что пример Многонационального Государства Боливия «является редким случаем конструктивного участия фермеров, выращивающих наркокультуры, в планировании и реализации программ, направленных на улучшение их положения» [56, р. 1467].

Относительный успех общинного контроля отнюдь не означает, что он является бесспорным. В ходе проведенной в регионе в 2013 и 2014 годах обширной исследовательской работы на местах фермеры жаловались на то, что они не могут прокормить свои семьи, получая доход только с одного като [52, р. 161]. На профсоюзных собраниях государственные должностные лица в ответ заявляли, что фермеры не должны сидеть сложа руки и ждать; им следует развивать другие источники дохода за счет диверсификации выращиваемых культур [57].

Споры по поводу принудительного введения като разгорались на каждом собрании местного профсоюза и порой продолжались три часа [53, р. 11]. В некоторых местах руководство профсоюза пытается добиться преимуществ. «Дело не в том, что мы никогда ранее не злоупотребляли властью в профсоюзах, как и не использовали профсоюз для личного обогащения, но это новое поколение лидеров из числа производителей коки иногда опирается на исторически сложившееся

недоверие к государству, чтобы выставить вновь создаваемые институты в невыгодном свете. Иногда это может приводить к манипулированию нормами общественного контроля в их личных интересах», — поясняет Годофредо Рейнике, директор НПО «Мост исследований и связи»<sup>16</sup>.

Несмотря на необходимость вести постоянные переговоры, преимущества общинного контроля намного перевешивают его недостатки. Европейский союз в своей оценке сделал вывод о том, что «поддержка общественного контроля привела к снижению уровней конфликтности и способствовала не только стабилизации этой площади» [40, р. 48]. С 2010 года площадь плантаций коки в Многонациональном Государстве Боливия неуклонно сокращается. За один год (с 2013 по 2014 год) чистый объем производства коки сократился с 23 тыс. до 20,4 тыс. га, что стало самым низким уровнем с тех пор, когда в 2003 году УНП ООН приступило к мониторингу [16].

### **Комплексное развитие с кокой**

Проводимая правительством Многонационального Государства Боливия политика «комплексного развития с кокой» не обуславливает помощь в целях развития уничтожением посевов коки. Стабилизировав ситуацию с обеспечением безопасности в Чапаре, работая напрямую с профсоюзами производителей коки как с партнерами, а не как с противниками, и признавая коку в качестве одного из важнейших источников семейного дохода, правительство обеспечило фермерам более благоприятные условия для эксперимента с альтернативными культурами.

Доход от катю, составляющий примерно 200 долл. США (176 евро) в месяц, что немногим меньше, чем нынешняя минимальная заработная плата, обеспечивает гарантированный доход, уменьшая риск экспериментирования с альтернативными культурами или животноводством. Фермеры — производители коки, с которыми удалось побеседовать, утверждают, что государственное финансирование средств механизации (включая машины для шелушения риса, цепочки поставок с обеспечением регулируемой температуры для молочных продуктов и установки для переработки фруктов, меда и рыбы) позволило расширить рынок для местной продукции. Согласно одной из оценок, «альтернативное сельскохозяйственное производство существенно возросло, и был создан ряд перспективных производственных цепочек» [40, р. 50]. Благодаря инвестициям в размере 1,8 млн долл. США в проект по выращиванию ананасов в Чапаре на площади в 1006,2 га культивируются ананасы для национального рынка. В рамках поддержки еще одного проекта на площади 9870,9 га были высажены бананы для национального рынка, а на площади 6091,9 га — для экспорта [58].

В 2004 году за счет средств Европейского союза был возрожден Государственный фонд альтернативного развития (FONADAL). Фонд успешно управляет

<sup>16</sup>Из беседы автора, Кочабамба, 20 апреля 2012 года.

60 млн евро, полученными от Европейского союза, наряду с более 30 млн евро, дополнительно выделенными в рамках средств местного государственного финансирования, что намного превышает сумму, предусмотренную соглашениями с Европейским союзом [40, p. 50].

После проведенной реорганизации деятельность данного учреждения, находящегося в ведении заместителя министра по вопросам коки и комплексного развития, направлена на диверсификацию доходов и производства, улучшение условий жизни и содействие принимаемым на низовом и институциональном уровнях мерам по наращиванию потенциала общин и учреждений. FONADAL участвовал в сооружении 100 новых мостов, расширении региональной сети электроснабжения в регионе и увеличении объема предоставляемых социальных услуг [59]. Кроме того, в соответствии с Законом 2017 года о коке был учрежден Национальный совет по вопросам переоценки, производства, маркетинга и промышленного производства коки (CONCOCA), призванный разрабатывать и осуществлять меры национальной политики в отношении коки [48, p. 9]. В состав Совета, действующего под руководством Министерства сельского развития и земель, входят министры иностранных дел, по вопросам продуктивного развития, здравоохранения, по делам туризма и члены правительства, а также представитель организаций по производству коки.

Джованни Террасас, глава Отделения UDESTRO по развитию, которое тесно сотрудничает с FONADAL, рассказал о том, как под руководством его учреждения проходили кампании по вакцинации скота, регулярные осмотры и поставки витаминов и гормонов. Террасас с таким же энтузиазмом говорил о проекте 2013 года по рыбоводству, на начальном этапе которого было оборудовано 12 типовых прудов. Эти пруды имели такой успех, что год спустя по их образу в эксплуатацию были введены более 80 таких прудов. Как сказала одна из женщин, ее рыбоводный пруд приносит в два раза больший доход, чем като, и она подумает о том, чтобы вообще отказаться от выращивания коки [52, p. 161]. Семьи могут получать от рыбоводства до 7250 долл. США в год [60]<sup>17</sup>, что немало в стране, где ВВП на душу населения составляет немногим более 3 тыс. долл. США [61].

В настоящее время многие фермеры рассматривают коку как сберегательный счет или страховку, а не как свой основной источник дохода. Как подчеркивал Террасас, невероятно видеть, как целые семьи больше не испытывают страха и чувствуют себя счастливыми, поскольку они могут предполагать, что лучшие дни не за горами [32]. Это подтверждают и практические исследования. Например, бананы, цитрусовые и пальмитос сегодня занимают в Чапаре больше площадей, чем плантации коки, что стало результатом предпринимаемых Организацией Объединенных Наций действий в области устойчивого и комплексного развития [52, p. 161]. Согласно оценкам Европейского союза, благодаря стратегическим инвестициям объем производимых в зоне Юнгас (департамент Ла-Пас) бананов, пальмитос, кофе, какао, ананасов и меда увеличился в 2014 году на 8 процентов, а в Чапаре — на 5 процентов [62, p. 43].

<sup>17</sup>Производственные затраты составляют примерно 20 процентов от этой цифры.

Подобные преобразования произошли в Чапаре, а также, хотя и в меньшей степени, в пограничных зонах Юнгас (департамент Ла-Пас)<sup>18</sup> за период после подписания в 2004 году соглашения по «като». Средний показатель роста в Чапаре выше, чем в среднем по стране, что отчасти объясняется повышением уровня стабильности. Повсюду можно увидеть новые автомобили, мотоциклы и отремонтированное жилье. Жители сообщают об увеличении количества рабочих мест в несельскохозяйственном секторе, а также о том, что государственные стипендии позволяют их детям учиться в университете<sup>19</sup>, и при низком проценте государственных займов они имеют возможность начать собственное дело. По мнению фермеров, с которыми удалось побеседовать, улучшение экономического климата обусловлено демилитаризацией зоны и предоставлением им права выращивать коку на площади в один като. Как утверждает представитель УНП ООН в Многонациональном Государстве Боливия, «новаторский подход заключается не только в том, чтобы зарабатывать на урожае, заменив незаконную культуру на законную. Речь идет о более комплексном подходе, включающем доступ к основным услугам, таким как школы, больницы и дороги в тех районах, которые традиционно являются труднодоступными» [63].

В рамках государственной жилищной программы на месте многочисленных деревянных хижин построены дома из кирпича на известково-цементном растворе. В результате государственных инфраструктурных программ, в которых приоритетное внимание уделяется женщинам — главам семей, базовые услуги теперь доступны домохозяйствам с низким уровнем дохода, за исключением домохозяйств, расположенных в наиболее отдаленных районах [64]. Население стало менее склонно к миграции: многие молодые люди, включая тех, кто получил выгодные предложения по трудоустройству в Испании или Соединенных Штатах, говорили о своем решении остаться в Чапаре<sup>20</sup>.

В то же время бенефициарами этих реализуемых при государственной поддержке проектов в области развития становятся главным образом семьи, проживающие вблизи дорог. Фермеры, живущие в горных, изолированных районах, сталкиваются с особыми трудностями, поскольку большинство товарных культур не приживаются на крутых склонах и песчаных почвах. Дороги и мосты зачастую оказываются заблокированными на несколько недель, особенно во время сезона дождей.

Профсоюзы регулярно обсуждают вопросы индустриализации и поощряют своих рядовых членов культивировать органическую коку для ее последующего использования в законных продуктах для экспортного рынка. Правительство Боливарианской Республики Венесуэла выделило средства на строительство предприятия по переработке коки (EBOCOA), которое открыли в Чапаре в 2011 году для

---

<sup>18</sup> Имеются в виду районы, где выращивание коки распространяется за пределы традиционной зоны. Жители традиционной зоны семантически дифференцируют себя от таких мест, которые они не рассматривают как Юнгас в департаменте Ла-Пас.

<sup>19</sup> В 2008 году в городе Чиморе (провинция Чапаре) был открыт Государственный университет коренных народов, ведущий подготовку специалистов в таких областях, как лесоводство, сельское хозяйство, рыбоводство и пищевая промышленность.

<sup>20</sup> Из бесед автора с производителями коки, ноябрь 2013 года.

производства из коки пищевых продуктов, таких как пищевые добавки и напитки. В то же время эти альтернативные продукты на основе коки связаны с массой проблем, поскольку принятый на международном уровне запрет на экспорт коки по-прежнему ограничивает для нее рынок [65]. Эксперт по вопросам общинного контроля Карл Хоффман выразил обеспокоенность в связи с тем, что «спрос на альтернативные продукты из коки есть не только на местном рынке, но без легализации на международном уровне достаточно крупного рынка для нее не будет»<sup>21</sup>.

Рядовые фермеры по-прежнему надеются на экспорт товаров, произведенных с использованием листьев коки. «Вы только представьте, сколько людей будут закупать чай из листьев коки в Китае!» — восклицал один из местных руководителей. В начале 2015 года правительство объявило о проекте, имеющем целью удалять алкалоид кокаина из листьев коки, что позволило бы расширить объемы легального экспорта [66]. В 2016 году руководство предприятия по переработке коки посетило Китай, чтобы изучить будущие потенциальные рынки для коки, не содержащей кокаин. «Если мы сможем легально экспортировать коку, то доходы фермеров возрастут», — пояснил Рикардо Эгедус, управляющий компании Windsor Tea, крупнейшего производителя чая в Многонациональном Государстве Боливия. Он добавил: «Это не прекратит незаконный оборот наркотиков, но наркоторговцам станет сложнее и дороже получать коку» [67].

Новый закон о коке регулирует проведение исследований в отношении свойств листьев коки и промышленное освоение производных продуктов. Правительство признает, что, как отмечалось в проведенном в 2013 году при финансовой поддержке Европейского союза исследовании, для удовлетворения местного спроса на потребление коки необходимы 14 705 га плантаций. Соответственно, государство планирует занять под промышленное освоение коки те 7 тыс. га, которые остаются от разрешенного законом предела в 22 тыс. га. DIGCOIN как учреждение, на которое возложена задача по реализации проектов промышленного освоения и коммерциализации коки, планирует расширять деятельность путем проведения сертификации частных и государственных компаний, занимающихся промышленным освоением, и оказания им поддержки, инвестирования в исследования и разработки, а также поощрения заключения экспортных соглашений с другими странами [68].

## **Цели в области устойчивого развития**

Меры политики в области контроля над наркотиками оказывают негативное воздействие на развитие человеческого потенциала, усугубляя нищету, маргинализацию и социальную изоляцию, что в принципе подпитывает среду для выращивания наркотикосодержащих культур [21]. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и УНП ООН признают это противоречие и подчеркивают, что политика по борьбе с наркотиками должна продвигать Цели в области устойчивого развития, включая искоренение нищеты и голода и достижение устойчивого экономического роста [69; 70; 71, pp. 63-107]. В связи с этим из примера Многонационального Государства Боливия можно извлечь ряд важных уроков.

<sup>21</sup>Из беседы автора, 13 мая 2016 года.

В Чапаре отмечается существенный прогресс в достижении ключевых Целей в области устойчивого развития. По данным ПРООН [69; 70], опыт, подобный накопленному в Многонациональном Государстве Боливия, содействует достижению соответствующих показателей в рамках Целей. ПРООН отмечает, что устранение коренных причин продолжающегося возделывания запрещенных культур имеет исключительно важное значение для достижения цели 1 в области устойчивого развития (ликвидация нищеты), цели 2 (ликвидация голода) и цели 8 (достойная работа и экономический рост) [70, pp. 11-14].

Масштабы крайней нищеты в муниципалитете Вилья-Тунари, провинция Чапаре, в 2001 году составляли 74 процента, но сократились до 44,3 процента к 2010 году [72, p. 164]. В 2001 году такой аспект нищеты, как неудовлетворенные основные потребности<sup>22</sup>, затрагивал 87,2 процента населения, но к 2010 году снизился до 65,4 процента [72, p. 151]. Аналогичные результаты были также зарегистрированы в других муниципалитетах Чапаре, причем достижения в каждом отдельном случае были выше, чем в среднем по стране [73, p. 39].

Цель 3 в области устойчивого развития предусматривает обеспечение хорошего здоровья и благополучия. За период 2001–2010 годов процентная доля лиц, имеющих доступ к водопроводной воде, увеличилась на 40 процентов. В настоящее время в общей сложности 90 процентов населения имеют доступ к ванной или уборной [72, pp. 98-100], что способствует значительному сокращению числа случаев тяжелой диареи у детей в возрасте до 5 лет [72, p. 77].

Цель 4 в области устойчивого развития призывает обеспечить качественное образование. За период 2001–2010 годов в Чапаре уровень грамотности вырос на 13,5 процента, а уровень посещаемости школ — на 14 процентов, в то время как по всей стране увеличение составило лишь 4 процента [72, pp. 80-87]. Наконец, в соответствии с целью 16 в области устойчивого развития (мир, правосудие и эффективные институты) проводимая в Многонациональном Государстве Боливия программа общинного контроля принесла мир, правосудие и эффективные институты в те районы провинции Чапаре, которые прежде страдали от конфликта. Как заявил профсоюзный лидер Леонардо Лоса, «мы сами контролируем себя, и это не имеет таких последствий, как случаи смерти, ранения, преследования, сироты или вдовы. Сегодня соглашение о като для коки соблюдается в обстановке мира» [43].

Как показывает опыт Многонационального Государства Боливия, любая успешная программа в целях развития должна опираться на доверие граждан и расширение их прав. Юридическое признание ограниченного количества коки в сочетании с оформлением права собственности на землю могут заложить основу, необходимую для конструктивного взаимодействия между гражданами и государством, и обеспечить защиту прав граждан. Лицам, ответственным за разработку политики, необходимо внедрять новые ориентиры для достижения успеха, постепенно смещая акцент с данных по уничтоженным посевам к фокусированию внимания на количественных показателях, основанных на благополучии людей и развитии.

<sup>22</sup> Данный аспект касается жилья, образования и показателей в области здравоохранения.



## Заключение

Данные о культивировании коки свидетельствуют о сокращении площади плантаций коки в Многонациональном Государстве Боливия с 31 тыс. га в 2010 году до 20,2 тыс. га в 2015 году. Многонациональное Государство Боливия добилось 35-процентного чистого сокращения в условиях соблюдения прав человека, предоставления гражданства фермерам, расширения прав и возможностей местных общин и поощрения экономических альтернатив [32; 74].

Проведенные на местах исследования и беседы, равно как и анализ данных переписи населения и обследования домохозяйств свидетельствуют об улучшении социально-экономической ситуации в Тропико (департамент Кочабамба). Благополучие многих семей превысило черту бедности, появились возможности трудоустройства вне сельскохозяйственного сектора, и расширился доступ к услугам, включая образование, здравоохранение и водоснабжение<sup>23</sup>. Как отмечает Германское агентство развития (ГАР), Чапаре «в настоящее время стало местом экономических возможностей... и улучшенных условий жизни» [73, р. 39].

Социально-экономические достижения в Чапаре не являются результатом одной лишь политики в отношении коки. И все же резкое сокращение как уровня неравенства, так и масштабов нищеты в районах, участвующих в общинном контроле над кокой, значительно опережает национальные успехи в целом<sup>24</sup>.

Достижения Многонационального Государства Боливия получили признание многосторонних организаций. В опубликованном в 2016 году докладе ПРООН охарактеризовала общинный контроль как новаторский подход, показавший, что уважение к производителям и местным организациям, а также обеспечение их конструктивного участия в разработке и осуществлении мер по контролю над кокой могут содействовать уменьшению масштабов нищеты и голода и неуклонному сокращению культивирования коки [70, р. 13]. Организация американских государств также положительно оценивает используемую Многонациональным Государством Боливия модель контроля над кокой [9, р. 6; 32, р. 58].

В оценке Европейского союза отмечается, что «благодаря отказу от подхода, предусматривающего преследование и наказание, и переходу к поощрению общественного контроля в рамках взаимодействия между органами власти и низовыми организациями удалось добиться сокращения площадей, занятых под выращиванием листа коки, что стало значительным и гораздо более успешным результатом, чем достижения в рамках предыдущей модели («война с наркотиками»). Данный факт получил международное признание и был документально подтвержден... УНП ООН» [40, р. 60].

<sup>23</sup> Электронное сообщение Николауса Хансмана, Европейский союз, 2 ноября 2014 года.

<sup>24</sup> Сокращение неравенства и масштабов нищеты в Многонациональном Государстве Боливия объясняется такими факторами, как устойчивый экономический рост, резкое повышение спроса на сырьевые товары, имевшее место после 2000 года, схемы обусловленного трансфера, перевод денежных средств и рост трудовых доходов в нижнем сегменте пирамиды доходов [75].

Кроме того, как подчеркивала Генриетта Гайгер, руководитель Отдела Латинской Америки и Карибского бассейна в Генеральном директорате по развитию и сотрудничеству Европейской комиссии, «содействие, оказанное нам в рамках этих программ, было поистине образцовым. В качестве руководителя Отдела Латинской Америки и Карибского бассейна я посетила многие страны, но редко где встречала такую приверженность со стороны правительства... Думаю, в данном случае можно говорить о долгосрочной устойчивости» [62, p. 114].

Несмотря на то что стратегия общинного контроля над кокой разработана с учетом существующих в Многонациональном Государстве Боливия уникальных социальных, экономических и политических условий, адаптированные версии этой модели также перспективны для других регионов. В феврале 2017 года делегация производителей коки из Колумбии посетила Многонациональное Государство Боливия для обмена опытом со своими коллегами из государственных учреждений, общественных организаций и гражданского общества. Диана Пуэлло, член делегации Колумбии, так прокомментировала итоги визита: «Уничтожать принудительно — вот единственный метод, который был нам известен прежде. А здесь мы видим альтернативные варианты, и хотя в силу имеющихся в Колумбии особых условий у нас, возможно, не будет в точности скопирован подход, примененный в Боливии, мы тем не менее видим, что именно можно было бы привнести в нашу страну»<sup>25</sup>.

Основные элементы программы, включая контроль на низовом уровне, отсутствие обусловленности оказания помощи и сосредоточение внимания на развитии человеческого потенциала, — это те «кирпичики», которые можно было бы также применять в других условиях. Даже в тех местах, где выращиваемая кока предназначена исключительно для нелегального рынка, поддержка фермеров вместо репрессий будет способствовать улучшению их положения и, соответственно, сокращению их зависимости от запрещенных культур.

Опорой для данной стратегии являются сильные общественные организации. Именно поэтому укрепление местных групп, особенно в тех местах, где нет действенного представительства на низовом уровне, должно стать первым шагом наряду с наращиванием потенциала и увеличением бюджетов местных органов власти, с тем чтобы муниципалитеты могли реагировать на местные потребности. Практические сведения о том, как этого добиться, предоставляются программой по укреплению муниципалитетов в Чапаре в рамках PRAEDAC, одной из инициатив Европейского союза.

Наконец, для устойчивого сокращения масштабов культивирования коки важнейшее значение имеет надлежащая последовательность действий. В первую очередь следует оказать фермерам помощь в целях развития, не выдвигая в качестве условия предварительное сокращение посевов. Однако Многонациональное Государство Боливия находится на шаг впереди, разрешив выращивание коки для полу-

---

<sup>25</sup> Из беседы автора с Дианой Пуэлло, членом делегации колумбийских фермеров — производителей коки. Ла-Пас, 24 февраля 2017 года.

чения средств к существованию в качестве конкретной поддержки для последующей диверсификации сельскохозяйственных культур. В итоге фермеры имеют гарантированную систему социальной поддержки и, как следствие, более охотно идут на эксперименты с новыми и непроверенными культурами [53].

В конечном счете успешная диверсификация источников средств существования и одновременное снижение зависимости от культивирования запрещенных культур могут состояться лишь в том случае, если благополучие фермера станет приоритетным по отношению к целям контроля над наркотиками. Это включает разработку и оценку мер политики, основанных на их взаимосвязке с Целями в области устойчивого развития.

Уважение прав человека, социально-экономическое развитие и расширение присутствия государства в отдаленных сельских районах ставят реализуемый Многонациональным Государством Боливия подход на первое место среди альтернативных моделей контроля над наркотиками. Разумеется, необходимы дополнительные количественные исследования в отношении результатов общественного контроля в Многонациональном Государстве Боливия, однако, как показывает уже накопленный к настоящему времени опыт, в моделях и стратегиях в целях развития крайне важно учитывать как извлеченные уроки, так и местные условия наряду с местной динамикой.

## Справочная литература

1. *Всемирный доклад о наркотиках за 2015 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.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).
8. Ernesto Calizaya, “Romero plantea ‘nacionalizar’ la lucha contra el narcotráfico”, *La Razón* (La Paz), 31 January 2012.

9. Organization of American States, "The economics of drug trafficking", in *The Drug Problem in the Americas: Studies* (Washington D.C., 2013).
10. 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).
11. 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.
12. 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.
13. Paul Gootenberg, "Cocaine's Long March North, 1900-2010", *Latin American Politics and Society*, vol. 54, No. 1 (2012), pp. 159-180.
14. 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.
15. 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.
16. UNODC, *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015* (La Paz, 2016).
17. 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).
18. 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.
19. Andean Information Network, "Coca grower views on alternative development (Cochabamba, Bolivia, 2002).
20. David Mansfield, "Development in a drugs environment: a strategic approach to 'alternative development'", discussion paper (Eschborn, Germany, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2006).
21. Julia Buxton, "Drugs and development: the great disconnect, Policy Report No. 2 (Swansea, United Kingdom, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, January 2015).
22. 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).
23. 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/).

24. 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).
25. 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/>.
26. 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).
27. USAID, “Bolivia program description and activity data sheets”, 13 July 2005 July. Available at <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/fs/49024.htm>.
28. Linda Farthing, “Rethinking alternative development in Bolivia” (Washington D.C., Washington Office on Latin America, February 2004).
29. 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.
30. 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.
31. 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/>.
32. Linda C. Farthing and Kathryn Ledebur, *Habeas Coca: Bolivia's Community Coca Control* (New York, Open Society Foundations, 2015).
33. 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).
34. Donald R. Jackson and others, *Assessment of the USAID/Bolivia alternative development strategy* (Arlington, Virginia, Development Associates, 2003).
35. 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.
36. 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).

37. “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).
38. 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).
39. 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).
40. Carlos Calcopietro and others, Evaluation of EU Cooperation with Bolivia 2007-2013, vol. I, Final Report (Brussels, European Commission, 2014).
41. Plurinational State of Bolivia, “Estrategia de Lucha contra el Narcotrafico y Reduccion de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015” (La Paz, Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), 2011).
42. 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.
43. Julia Romani Yanoff, “Today we respect the cato of coca in peace”, interview with Leonardo Loza, Coca Union Leader of Bolivia’s Chapare region, 14 January 2016.
44. 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).
45. Plurinational State of Bolivia, Ministry of Rural Development and Lands, “Estrategia Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2011-2015” (June 2011).
46. 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).
47. Leonardo Z. Tapia and Miriam A. Balderrama, “Sistema de Monitoreo Seguimiento y Evaluacion” (La Paz, Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, 2010).
48. Plurinational State of Bolivia, Ley general de la coca, No. 906 (2017).
49. “Unos 800 cocaleros perdieron cultivos por infringir los límite del “cato” de coca”, Opinion (Cochabamba), 25 July 2014.
50. UNODC and DEVIDA, *Peru: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015* (Lima, July 2016).

51. UNODC and Government of Colombia, *Colombia: Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2015* (Bogotá, July 2016).
52. 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).
53. 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).
54. 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.
55. 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.
56. Joanne Csete and others, “Public health and international drug policy”, *Lancet*, vol. 387, No. 10026 (2016), pp. 1427-1480.
57. “Morales pide a cocaleros diversificar cultivos” *Opinión* (Cochabamba), 4 July 2011. Available at [www.opinion.com.bo](http://www.opinion.com.bo).
58. Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), “Fonadal ficha tecnica de proyectos prioritarios del trópico de Cochabamba” (2016).
59. 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).
60. “Actividad piscícola ya es otro rubro productivo en Chapare” *Los Tiempos* (Cochabamba), 12 March 2017.
61. 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>.
62. Tim Torlot, *El Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia: Conceptos y Prácticas*, 2nd ed. (2016).
63. 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>.
64. “Gobierno anuncia viviendas para madres solteras”, *Erbol Digital*, 26 December 2015.
65. “Ebo-Coca no funciona hace mas de cinco años”, *Correo del Sur* (Sucre), 31 March 2014.
66. “Plantean proyecto para ‘descocainizar’ la hoja de coca”, *Erbol Digital*, 5 February 2015.
67. Linda Farthing, “Bolivia sees coca as a way to perk up its economy—but all everyone else sees is cocaine”, *Guardian*, 15 March 2017.

68. 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.
69. UNDP, *Addressing the Development Dimensions of Drug Policy* (New York, 2015).
70. UNDP, “Reflections on drug policy and its impact on human development: innovative approaches” (New York, 2016).
71. *World Drug Report 2016* (United Nations publication, Sales No. E.XI.16.7).
72. 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.
73. 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).
74. 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).
75. 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).







# UNODC

Управление Организации Объединенных Наций  
по наркотикам и преступности

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)