

تحلیل‌ها و گزارش‌ها

بررسی دیدگاه‌های مختلف در تقویت سازوکار

سازمان ملل متحد در امر کنترل مواد مخدر

مقدمه

متحد.

کمیسیون توصیه کرده است که بیانیه مشترک وزرا به انضمام گزارش پیشرفت‌های حاصله در اجرای اهداف اعلامیه سیاسی به مجمع عمومی تسلیم شود. برای تدارک نشست وزرا قرار است جلسات بین دوره‌ای کمیسیون در فواصل مختلف برگزار شود.

در حاشیه نشست ویژه وزرا قرار است میزگردهایی پیرامون موضوعات مختلف تشکیل شود. موضوعات این میزگردها بعداً در نشست‌های بین دوره‌ای کمیسیون تعیین و اعلام خواهد شد در زیر چکیده‌ای از دیدگاه‌ها و

طبق تصمیم کمیسیون مواد مخدر قرار است سال آینده دو روز از اجلاس هشت روزه آن کمیسیون در سطح وزرا تشکیل شود. در این اجلاس اهداف تعیین شده در اعلامیه سیاسی مصوب بیستین اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل^۱ مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در پایان نشست، بیانیه مشترکی منتشر خواهد شد که در آن به موضوعات زیر پرداخته می‌شود:

الف. ارزیابی اجرای تعهدات به عمل آمده در اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل؛

ب. ارایه توصیه برای دوره ۲۰۰۳ الی ۲۰۰۷ از جمله توصیه در زمینه تقویت نقش کمیسیون مواد مخدر و نقش برنامه کنترل مواد مخدر ملل

1. United Nations General Assembly Special Session (UNGASS)

بحث‌های مختلفی که از سوی محافل علمی و سازمان‌های غیردولتی در خصوص اجلاس سال آینده مطرح است، ذکر می‌گردد. منابع این اطلاعات متنوع است که در هر بخش سعی شده است که منبع مطالب مورد اشاره ذکر شود. اما منبع اصلی مقالاتی است که توسط مؤسسه ترانسنتنال هلند^۱ منتشر شده است.

گرایش‌های مختلف در زمینه سیاست جهانی کنترل مواد مخدر

بررسی روندهای مختلف درباره سیاست مواد مخدر در دهه گذشته نشان از دو گرایش دارد: یک گرایش مبتنی بر اتخاذ سیاست‌های منعطف و واقع‌گرا که مرکز آن کشورهای اروپایی هستند و گرایش دیگر باهدایت امریکا است که معتقد به شدت دادن به اقدامات مهار مواد مخدر بدون کمترین انعطاف است. اجلاس کمیسیون مواد مخدر در آوریل ۲۰۰۳ می‌تواند زمینه‌ای برای بیان نظریات کشورهای مختلف و نیز اصلاح مقررات و ساختار برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد (UNDCP)^۲ باشد.

در عین حال، هر دو گرایش در یک مطلب اتفاق نظر دارند و آن این است که

تلاش‌های مشترک برای امحای کشت غیرقانونی و جایگزین کردن آن با کشت قانونی، کشف و ضبط مواد مخدر و کاهش تقاضا- در سطح جهانی کارایی نداشته است. هرچند که برخی اقدامات ارزشمند در سطح کشورها صورت گرفته است، اما در زمینه کاهش عرضه و تقاضای مواد مخدر در سطح جهانی اقدام مؤثری صورت نگرفته است. در برخی از بازارهای مصرف اروپایی، قیمت عمده و خرده‌فروشی کاهش یافته، درحالی که کیفیت مواد افزایش یافته است. بنابراین عرضه مواد بازار مصرف کم نشده است بلکه بر کیفیت مواد افزوده شده است. در عین حال، الگوهای مصرف و مدهای فرهنگی جوانان مرتباً در حال تغییر است و هیچ علامت و نشانی از کاهش مصرف مواد مخدر دیده نمی‌شود.

یک رویکرد این است که باید در سطح جهانی سیاست‌های مهار مواد مخدر بازبینی شود و راه باز شود برای این که رویکردهای واقع‌بینانه‌تر دیگری به محک گذاشته شود. نگرش دیگری مخالف با این رویکرد است و

1. Transnational Institute
2. United Nations International Drug Control Programme

از نظر برخی کشورهای اروپایی که خواستار تعدیل سیاست‌های ملل متحد هستند، هیأت بین‌المللی کنترل مواد مخدر (INCB)^۲ تفسیر بسیار سختی را نسبت به کنوانسیون‌های سازمان ملل ارائه می‌دهد و به نظر می‌رسد پا را فراتر از چارچوب وظایف تعیین شده گذاشته و حتی به خود اجازه می‌دهد که در تصمیمات کشورهای مداخله کند که می‌خواهند سیاست‌های متفاوتی هرچند محدود دنبال کنند و با اعمال فشار می‌خواهد این کشورها را به مسیری که خود تعیین می‌کنند، برگرداند. اما در کمیسیون مواد مخدر کشورهای منعطف‌تر سعی دارند که موضع‌گیری آشکار نداشته باشند. این دسته از کشورها مایل نیستند به اختلاف نظرها دامن بزنند و از رویارویی آشکار با سیاست‌های کلی کمیسیون مواد مخدر حذر می‌کنند.^۳

۱. استعفاء نامه آقای شولنبرگ مدیر سابق بخش عملیات و تحلیل‌های برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد (UNDCP)، ۴ دسامبر سال ۲۰۰۰.

2. International Narcotics Control Board.

۳. در اجلاس ماه مارس سال ۲۰۰۲ کمیسیون مواد مخدر کشورهایی که در مورد مصرف حشیش منعطف هستند از جمله سوئیس، هلند، پرتغال، اسپانیا، بلژیک و ایتالیا ترجیح دادند سکوت اختیار کنند و از وارد شدن در این بحث حذر می‌کردند.

معتقد است که اگر سیاست‌های جهانی کنترل مواد مخدر کارآیی نداشته این به معنی آن است که این تدابیر کافی نبوده است و باید بر شدت فعالیت‌ها و اقدام‌های مهار مواد مخدر افزوده شود. به همین خاطر، باید تعهدات بین‌المللی و اراده سیاسی در جهت اجرای آن تقویت شود و بسا هرگونه انعطاف‌پذیری مقابله شود. ضرب‌الاجل‌های دیگری تعیین شود و همه مصمم شوند که در این تلاش جمعی مشارکت کنند. در یک کلام باید جهان را از آفت مواد مخدر پاک کرد.

بنا به گفته آقای شولنبرگ مدیر سابق بخش عملیات و تحلیل‌های برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد در چند سال اخیر در سطح سازمان ملل قطبی شدن این دو رویکرد باعث معلق ماندن فعالیت‌ها شده است. برنامه کنترل مواد مخدر سازمان ملل با هرگونه بحثی که بخواهد در موازین و مقررات کنوانسیون‌های بین‌المللی در جهت انعطاف بیشتر گام بردارد، مخالفت کرده است و در نشریات خود از درج دیدگاه‌های انتقادی امتناع می‌ورزد و به اصطلاح موفقیت‌های ظاهری خود را در بوق و کرنا می‌کند و به کارمندان اجازه نمی‌دهد وارد بحث‌های مخالف شوند.^۱

اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد در زمینه مواد مخدر در سال ۱۹۹۸ طیفی شدن این دو نگرش در اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد در زمینه مواد مخدر نمود پیدا کرد. این اجلاس در ژوئن سال ۱۹۹۸ برگزار شد. شعار اجلاس عبارت بود از: "ما می‌توانیم جهان را از مواد مخدر پاک کنیم."^۱ شعار مذکور این ذهنیت را به وجود آورد که اگر راهبردهای جسورانه‌ای برای امحای مواد مخدر برنامه‌ریزی شود و کشورها به انجام آن متعهد شوند، جهان از بلیه مواد مخدر به طور کامل خلاص می‌شود. به همین خاطر، چند ماه مانده به اجلاس، برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد برنامه‌ای جاه‌طلبانه با عنوان "راهبرد امحای کشت کوکائین و خشخاش تا سال ۲۰۰۸" تبیین و ارائه کرد.^۲

برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد از اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد خواست که برنامه "راهبرد امحای کشت کوکائین و خشخاش تا سال ۲۰۰۸" را تصویب کند. در این برنامه طرح‌های توسعه جایگزین^۳ و پاکسازی زمین‌های زیرکشت غیرقانونی در کشور کلمبیا، بولیوی، پرو، میانمار، لائوس، ویتنام، افغانستان، پاکستان و هشت کشور دیگر که

در آنها کوکائین و تریاک کشت می‌شد، ارائه شد. در گزارش دبیرخانه آمده بود "بعد از سه دهه تجربه، جامعه بین‌المللی اکنون به روش‌های آزمایش شده و دانش کافی مهیا شده است و می‌تواند برای امحای کشت غیرقانونی اقدام کند. تقویت سازوکارهای کنترل مواد مخدر در مناطق زیرکشت غیرقانونی، راه را باز کرده است تا فعالیت‌های همه جانبه در جهت امحای این زمین‌ها به عمل آید و اکثر کشورهای تولیدکننده راهبردهای ملی مشخص و تعریف شده‌ای را برگزیده‌اند و برنامه‌های عملی از هم اکنون آماده اجرا است."^(۱)

اما برنامه "راهبرد امحای کشت کوکائین و خشخاش تا سال ۲۰۰۸" به تصویب مجمع عمومی نرسید. در جلسات تدارکاتی که در وین برگزار شد، این پیشنهادها به شدت از طرف کشورهای عضو به باد انتقاد گرفته شد، به طوری که حتی اجازه داده نشد که این طرح‌ها در دستور کار اجلاس ویژه مجمع عمومی قرار گیرد. به همین خاطر "راهبرد امحای کشت کوکائین و

1. A Drug Free World-We can do it

2. Strategy for Coca and Opium Poppy Elimination by 2008 (SCOPE)

3. Alternative Development

مانع کشت غیرقانونی شویم.

امریکا و بحث مواد مخدر

در همان سال‌ها یعنی (۹۸-۱۹۹۷) در امریکا این نظریه قوت می‌گرفت که باید از کنوانسیون‌های بین‌المللی مواد مخدر حمایت کرد و سازوکارهای اجرای آنها تقویت شود. در همین راستا حتی طرحی برای استفاده از مواد شیمیایی در امحای زمین‌های زیر کشت غیرقانونی در نقاط مختلف جهان ارائه شد و کنگره امریکا بودجه‌ای را به این منظور اختصاص داد. کنگره امریکا در اکتبر سال ۱۹۹۸ در قالب آنچه که راهبرد امحای کشت کوکائین و خشخاش تا سال ۲۰۰۸^۱ آمده بود و نیز با توجه به مهلت تعیین شده توسط مجمع عمومی سازمان ملل برای امحای زمین‌های زیرکشت تا سال ۲۰۰۸، قانون جسورانه‌ای را به نام "قانون امحای مواد مخدر در نیم کره غربی"^۲ به تصویب رساند. هدف این قانون امحای زمین‌های زیرکشت در کشورهای بولیوی و کلمبیا بود.

خشخاش تا سال ۲۰۰۸^۳ از اسناد برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد محو شد. اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد در عوض اصولی را به تصویب رساند که تنها اشاراتی به این برنامه‌ها داشت. در بیانیه سیاسی اجلاس از "راهبرد جهانی برنامه بین‌المللی کنترل مواد مخدر برای امحای کشت غیرقانونی" استقبال شده و عنوان شد که همه کشورها باید با "برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد در جهت گسترش این راهبرد همکاری کنند تا کشت غیرقانونی کوکائین، حشیش و خشخاش تا سال ۲۰۰۸ امحای یا کاهش پیدا کند."^(۲)

به این ترتیب در اجلاس ویژه مجمع عمومی سیاست‌های جاری مقابله با مواد مخدر ارزیابی نشد، بلکه کشورهای مختلف تلاش کردند پیرامون مفهوم "مسئولیت مشترک"^۱ شمال و جنوب که در دهه هشتاد رایج شده بود، مانور دهند. این کشورها خواستار تدوین یک برنامه عملی برای کاهش تقاضای مواد مخدر شدند که بتواند تا سال ۲۰۰۳ به نتایج ملموسی برسد. استدلال آنها مبتنی بر این دیدگاه بود که اگر نتوانیم تقاضای مواد مخدر را در سطح جهانی کاهش دهیم، چگونه می‌توانیم انتظار داشته باشیم که در زمینه عرضه موفق شویم و

1. Shared opportunity
2. Western Hemisphere Drug Elimination Act.

اروپا و بحث مواد مخدر

در عین حال در اروپا، رویکرد دیگری قوت گرفت. به رغم این که انتظار می‌رفت کشورهای اروپایی در برنامه‌های توسعه جایگزین مشارکت شایسته و بایسته داشته باشند، اروپا از جنگ علیه مواد مخدر به رهبری امریکا فاصله گرفت. کشورهای کمک کننده اروپایی نسبت به استفاده از مواد شیمیایی برفراز زمین‌های زیر کشت به خاطر ملاحظات محیط زیستی و استفاده از نیروی نظامی در قالب برقراری توازن در سیاست "جماق و هویج"^۱ تحفظ داشتند. مقامات امریکایی ناخرسندی خود را در قالب این اظهارات بیان کردند: "اروپائیان به دنبال راه‌حل‌های نرم و منعطف هستند، ما به دنبال راه‌حل‌های نظامی می‌باشیم. این دو باید با هم پیش برود"^(۴) صرف نظر از اختلاف‌های لفظی و اکراه کشورهای کمک کننده اروپایی در مشارکت در این برنامه‌ها، اروپا مایل نبود مستقیماً با امریکا رویارویی کند و در تعریف راه‌های توسعه جایگزین در قالب مبارزه با تولید مواد مخدر مشکل داشت.

در زمینه کاهش مصرف مواد مخدر نیز تدابیر شدیدتری اتخاذ شد. در دهه ۱۹۹۰ تعداد زیادی از مبتلایان به مواد مخدر با قاچاقچیان خرد مواد مخدر دستگیر شدند. سازمان دیده‌بان حقوق بشر خواستار "حرکتی فراتر از جنگ با مواد مخدر شد که بتواند جریان نژادی را که رشد پیدا کرده مهار کند و از میان بردارد." در بیانیه این سازمان آمده است: "دیده‌بان حقوق بشر تصمیم عمومی در استفاده از مجازات‌های کیفری برای مقابله با قاچاق و مصرف مواد مخدر را زیر سؤال نمی‌برد، اما استفاده از مجازات‌های کیفری باید با رعایت موازین حقوق بشر باشد. انطباق این مجازات‌ها با موازین شناخته شده بین‌المللی در زمینه حقوق بشر بدین معنی است که مجازات باید متناسب با درجه مجرمیت باشد."^(۳)

در همین راستا، وضعیت بد زندان‌ها، شیوع سریع بیماری ایدز به خاطر عدم اجرای صحیح سرنگ استریل‌یزه در تزریق مواد مخدر و تأثیرات سیاست‌های سرکوب‌گرانه به ویژه در قبال سیاه‌پوستان توسط محافل مختلف اجتماعی مورد انتقاد بود.

1. Carrot and Stickbalance

مفهوم کاهش زیان

در عین حال مفهوم "کاهش زیان"^۱ در سال‌های اخیر سریع جافتاد و اکنون مبنای سیاست به اصطلاح واقع‌گرایانه و منطقی مواد مخدر در بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپایی و کشورهای چون استرالیا، زلاندنو، کانادا و برزیل شده است. اکنون شاهد هستیم که هر روزه به شمار کشورهای اضافه می‌شود که با اصلاح قوانین خود مصرف برخی مواد مخدر از جمله حشیش را جرم ندانسته و برنامه‌های توزیع سرنگ‌های استریل‌شده میان معتادان را به موقع اجرا گذاشته‌اند. اقدامات بحث‌انگیز دیگری نیز در جهت تحمل‌پذیری بیشتر به عمل آمده است مثل "کافی‌شاپ‌هایی" که به مشتریان خود حشیش عرضه می‌کنند، یا برنامه‌های توزیع برنامه‌ریزی شده هرورئین، آزمایش‌های اکستسی و غیره که ابتدا در کشورهای سوئیس و هلند رایج بود ولی اکنون میان دیگر کشورها نیز پذیرش پیدا کرده است. اروپا در مقایسه با سال ۱۹۹۲ یعنی زمانی که پیمان ماستریخت به تصویب رسید، گام‌های شتابانی را در این جهت برداشته است و اکنون آشکارا عقلانی بودن ممنوعیت حشیش و دیگر مواد مخدر مشابه آن

را زیر سؤال می‌برد و خواستار یافتن طرق قانونی جهت عرضه این مواد در بازار مصرف است.^(۵)

از نظر طرفداران تجدید نظر در ممنوعیت برخی مواد مخدر، هیچ شکی نیست که دیر یا زود رویکرد تحمل‌پذیری که مبتنی بر فلسفه "کاهش زیان" است، راه خود را به کنوانسیون‌های سازمان ملل باز می‌کند. البته از هم اکنون مشخص است که سیاست‌های این کشورها روح و نص مفاد این کنوانسیون‌ها را نقض می‌کند. اما از نظر آنان گام‌هایی که تاکنون برداشته شده است از منظر پای‌بندی به کنوانسیون واحد سال ۱۹۶۱ و نیز مقررات سخت کنوانسیون سال ۱۹۸۸ وین توجیه‌پذیر است.^(۶) از سوی دیگر این بحث نیز مطرح می‌شود که کشورهای اروپایی ۷۰ درصد بودجه برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد را تأمین می‌کنند و برای این کشورها (به استثنای سوئد) برنامه "کاهش زیان" یک محور پذیرفته شدنی در سیاست‌های مربوط به مواد مخدر است و این انتقاد را به برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد وارد می‌کنند که هنوز به کسی اجازه

1. Harm Reduction

نمی‌دهد در این حوزه وارد شود، حتی بحث راجع به آن نیز ممنوع است.

البته هیأت بین‌المللی کنترل مواد مخدر در گزارش سال ۲۰۰۱ خود نسبت به افزایش تنش میان هواداران گسترش رویه‌های مبنی بر بردباری و هواداران اعمال روش‌های سفت و سخت هشدار داد.^(۷) به نظر می‌رسد کشورهایی که می‌خواهند راه حل عملی برای رفع این تنش و معضل پیدا کنند باید صراحتاً خواستار تجدید نظر در مقررات کنوانسیون‌ها شوند. با این طیف‌بندی، بعید است که توافق عمومی در کمیسیون مواد مخدر حاصل شود. در میان مدافعان پرحرارت در حفظ نظام سخت موجود نیز تفاوت آرا وجود دارد که ریشه در دیدگاه‌های فرهنگی و سیاسی دارد. برای مثال در سوئد، این پایبندی ناشی از تعهد سنتی به سوسیال دموکراسی است که حکومت را موظف می‌داند از شهروندان در برابر تهدیداتی محافظت کند که بافت جامعه را به تحلیل می‌برند. در اکثر قریب به اتفاق کشورهای اسلامی، مقررات سخت مذهبی که برای مواد مخدر والکل حرمت قائل است، موجب شده که کشورهای اسلامی در کمیسیون مواد مخدر با

گرایش‌ات انعطافی مخالفت کنند. کشورهای تولیدکننده حشیش در آفریقا نیز با این انعطاف‌ها مخالفند زیرا امید دارند که در سازوکارهای تجارت ترجیحی ویژه قرار گیرند از این طریق از کمک مالی برای برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر که در تعدادی از کشورهای امریکای لاتین و آسیای در جریان است، بهره‌مند شوند. موضع امریکا نیز در این میان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. امریکا به شدت از رژیم‌های ممنوعیت حمایت می‌کند و با اتکای به سنت‌های برگرفته شده از اعتقادات مسیحی و آرمان هدایت و رهبری جهان، موضوع مواد مخدر را در برنامه‌های مربوط به سیاست خارجی و امنیتی خود قرار داده است.

به این ترتیب به نظر نمی‌رسد که در زمینه اتخاذ سیاست‌های به اصطلاح پراگماتیک و عملی در کمیسیون مواد مخدر اتفاق نظر وجود داشته باشد. از نظر طرفداران سیاست‌باز و منعطف راه‌های زیر برای خارج شدن از این وضعیت وجود دارد:

الف. رأی‌گیری

این امکان در سطح سازمان ملل برای خروج از بن بست و ایجاد فضا برای

مشترکاً رویکردهای انعطاف‌پذیر را به مورد اجرا بگذارند و موضع خود را طبق اصول توافق شده بین‌المللی توجیه کنند و سپس منتظر واکنش جامعه بین‌المللی باشند. روشن است که تنها چند کشور هستند که از نظر سیاسی می‌توانند در برابر اینگونه فشارها مقاومت کنند. البته هیأت بین‌المللی کنترل مواد مخدر این مأموریت و اختیار را ندارد که بخواهد این کشورها را تحریم کند، اما آمریکا هنوز مقررات سخت خود را حفظ کرده است و ابزارهای فشار مختلفی در دست دارد.

دیوید بولی تایلور در مقاله‌ای با عنوان "عادت سلطه - آمریکا و نظام ممنوعیت جهانی مواد مخدر"^(۸) به تحلیل ناخرسندی فزاینده نسبت به نظام سازمان ملل برای مهار مواد مخدر می‌پردازد. کشورهای مختلف جهان تدابیر کاهش تقاضای مواد مخدر را در قالب برنامه ممنوعیت جهانی مواد مخدر تبیین و به اجرا گذاشته‌اند. به نسبتی که به محدودیت‌های این تلاش‌ها می‌رسیم، این برداشت به وجود می‌آید که کنوانسیون‌های مواد مخدر موانع عمده در معرفی سیاست‌های عملی در سطح ملی به وجود می‌آورند. هرگاه گامی در جهت نزدیک‌تر

سیاست‌گذاری‌های متنوع وجود دارد، بدون آن که نیازی برای رسیدن به اجماع باشد. شیوه عمل کمیسیون مواد مخدر مبنی بر اتخاذ تصمیمات براساس اجماع از زمانی اعمال شد که آمریکا به خاطر تأخیر در پرداخت حق عضویت حق رأی خود را از دست داد. قطعنامه‌های کمیسیون مواد مخدر لزوماً نیاز به اجماع ندارند و بدون اجماع هم می‌توان تفسیری از مقررات کنوانسیون‌ها ارائه دهد و راه را برای کشورهایی باز کند که طرفدار انعطاف‌پذیری بیشتر در جهت تطبیق کنوانسیون‌ها با مقررات و قوانین داخلی خود هستند.

ب. اصلاح مفاد کنوانسیون‌ها

راه دیگر این است که چنانچه همه کشورها موافق باشند مفاد خود کنوانسیون‌ها اصلاح شود. به همین خاطر کشورهایی که خواستار تغییر و اصلاح مقررات کنوانسیون‌ها هستند، باید با تشریح نقاط ضعف آنها، دیگر کشورها را متقاعد کنند.

ج. آزمون واکنش جهانی

به طور غیررسمی نیز این راه وجود دارد که تعدادی از کشورها برای آزمون واکنش جهانی به نقض برخی مقررات کنوانسیون‌ها

شدن به این محدودیت‌ها برداشته می‌شود. مطمئناً مخالفت‌های زیادی را به وجود می‌آورد. امریکا به عنوان مدافع سرسخت نظام مهار مواد مخدر ملل متحد است. به همین خاطر کشورهایی که می‌خواهند در خط مشی‌های ملی خود نسبت به مواد مخدر بازنگری کنند، با محدودیت‌های کنوانسیون‌های بین‌المللی مواجه می‌شوند. هر یک از این راه‌ها مشکلات خود را دارد و شاید هم اگر واقع‌گرایانه و عملی نگریسته شود، ملاحظات امریکا نیز لحاظ شود. به هر حال در حال حاضر تعدادی از کشورها معقول بودن برخی مقررات کنوانسیون‌های مواد مخدر سازمان ملل را زیر سؤال می‌برند. در ماه مه کمیته امور داخلی مجلس عوام انگلستان^۱ گزارشی در مورد سیاست مواد مخدر دولت انگلستان با نام "آیا سیاست مواد مخدر دولت کارایی دارد؟"^۲ منتشر کرد. در نتیجه‌گیری این گزارش آمده است: "... ما معتقدیم زمان آن فرا رسیده است که یک بازنگری در کنوانسیون‌های مواد مخدر در زمینه راه‌های جایگزین - و در صورت لزوم از طریق قانونگذاری و تبیین مقررات جدید- برای مقابله با معضل جهانی مواد مخدر به راه اندازد."

چریس مولین^۳ رئیس این کمیته ابراز داشت که "تلاش برای مقابله با مواد مخدر ممنوعه از طریق اجرای قانون چنان ناموفق بوده است که نمی‌توان وضع موجود را حفظ کرد." باید امیدوار بود که جامعه بین‌المللی و سازمان ملل از ابتکار کمیته امور داخلی مجلس عوام انگلستان پیروی کنند و با ارزیابی جدی، سیاست‌های انسانی‌تر، عادلانه‌تر و مؤثرتری را برگزینند.

نگرش‌ها و رویکردهای مختلف نسبت به سیاست مواد مخدر در سطح جهانی به طور جدی موجب عدم سنخیت شده است. در اجلاس سال جاری کمیسیون مواد مخدر، مراکش سؤالی را در مورد اطلاق احتمالی سیاست‌های انعطافی نسبت به مصرف حشیش در اروپا با موازین بین‌المللی مطرح کرد. این درحالی است که مراکش زمین‌های وسیعی را زیرکشت گیاه حشیش دارد. طبق گزارش سال ۲۰۰۱ هیأت بین‌المللی کنترل مواد مخدر: "جای

1. House of Commons Home Affairs select Committee.

2. "The Government's Drug Policy: Is it working?"

3. Chris Mullin

به مواد مخدر، از جایگاه خاصی برخوردار است. این نهاد نه تنها در اجرای برنامه‌های سازمان ملل فعال است بلکه به بسیاری از کشورها در موضوعات مربوط به مواد مخدر مشورت می‌دهد و نیز نقش دبیرخانه هیأت بین‌المللی کنترل مواد مخدر و کمیسیون مواد مخدر را برعهده دارد. این نهاد در سه سال گذشته دستخوش بحرانی عمیق بود. دفتر سازمان ملل برای خدمات بازرسی^۱ مأموریت یافت که به ادعاهای مربوط به سوء مدیریت رسیدگی کند. به همین خاطر کشورهای کمک‌کننده اعتماد خود را به پینو آرا لاکو مدیر اجرایی قبلی برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد از دست دادند. وی در دسامبر سال ۲۰۰۱ مجبور به کناره‌گیری شد. تلفیقی از سیاست انعطاف ناپذیری و سوء مدیریت باعث شد که برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد نتواند نقش هدایت‌گری خود را در برابر قطبی شدن گرایش‌ها و رویکردها حفظ کند. توصیه‌های دفتر سازمان ملل برای خدمات بازرسی در اواسط سال ۲۰۰۱ باعث حرکت اصلاحی جدید در برنامه کنترل مواد مخدر ملل

نگرانی است که بسیاری از کشورهای در حال توسعه منابع خود را برای امحای کشت حشیش و مبارزه با قاچاق مواد مخدر اختصاص می‌دهند، در حالی که برخی کشورهای توسعه یافته تصمیم گرفته‌اند در قبال کشت، معامله و مصرف حشیش سیاست‌های منعطفی را در پیش بگیرند.^۲ در واقع، این تناقض زمانی آشکار می‌شود که این کشورها از یک سو در سیاست‌های ممنوعیت مصرف تجدید نظر می‌کنند و در همان حال برای اعمال فشار بین‌المللی برای امحای زمین‌های زیرکشت در مناطق سنتی در کشورهای جنوب تأکید دارند. کشورهای جهان سوم در تجدید نظر در سیاست‌های ملی خود برای یافتن راه حل‌های عملی‌تر مقابله با مواد مخدر از فضای سیاسی بسیار محدودتری برخوردار هستند. افزون بر این، کنوانسیون‌های بین‌المللی انعطاف کمتری در برابر تولید در مقایسه با مصرف نشان می‌دهند.

اصلاح برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد

برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد به

عنوان آژانس چندجانبه در موضوع‌های مربوط

1. UN Office of Internal Oversight Services (IOS)

متحد شد و اکنون اصلاحات ساختاری متعددی در حال انجام است. اما این سؤال هنوز بی پاسخ مانده که آیا برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد قادر است خود را مبری از موضع‌گیری‌های سیاسی در سیاست‌های کنترل مواد مخدر کند و موضع کارشناسی بهتر در قبال دیدگاه‌های متفاوت داشته باشد.

در یکی از نتیجه‌گیری‌های گزارش دفتر سازمان ملل برای خدمات بازرسی آمده است: "دفتر کنترل مواد مخدر و پیشگیری از جرم (ODCCP)^۱ به عنوان مرکز کارشناسی نمی‌تواند بدون مبادله آزادانه نظرات و جلب مشارکت کارکنان در روند تصمیم‌گیری ایفای نقش کند. در عین حال، در زمان بازرسی سازوکارهای مربوط به مشارکت و توصیه و راهنمایی جمعی در تدوین برنامه‌ها و سیاست‌ها اعمال نمی‌شد. افزون بر این، نظارت بر برنامه برای ارزیابی دقیق بر اجرا و نتایج حاصله وجود نداشت... ارزیابی موضوعی بندرت انجام می‌شد و یا بحث‌ها در عمل تغییر چندانی در تصمیم‌ها به وجود نمی‌آورد. هیچ سازوکاری برای فراگیری از تجربیات گذشته جهت اصلاح و شکل دهی به برنامه‌های جدید وجود ندارد."^(۹)

آقای آرلاکی نه تنها "بسیار متمرکز و یک جانبه" دفتر را مدیریت می‌کرد بلکه ادعا داشت که به موفقیت‌های بزرگی دست یازیده است.^(۱۰) وی همچنین دفتر را به سمت طرح‌هایی مثل طرح شکست خورده "راهبرد امحای کشت کوکائین و خشخاش تا سال ۲۰۰۸ طرح تشکیل آژانس مهار مواد مخدر تاجیک،^۲ طرح از میان بردن زمین‌های زیرکشت در کلمبیا و افغانستان و "پروژه قایق" سوق داد که کاملاً مسأله‌دار بود. مثلاً دفتر سازمان ملل برای خدمات بازرسی بررسی دقیق از پروژه قایق به عمل آورد.^(۱۱) این طرح‌ها به اعتبار دفتر لطمه شدید زد و اعتبار سیاسی سازمان را زیر سؤال برد. نه تنها شفاف نبودن این طرح‌ها مسأله‌ساز شد بلکه در سیاست‌گذاری نیز سازمان با ایرادهای مختلفی مواجه بود. مثلاً گزارش وضعیت مواد مخدر در سال ۲۰۰۰ نشان می‌داد که تا چه اندازه سازمان از نظریات مربوط به مهار بین‌المللی مواد مخدر فاصله گرفته است. همه اینها باعث از میان رفتن اعتماد کشورهای کمک

1. Office for Drug Control and Crime Prevention

2. Tajik Drug Control Agency

تحلیل کرده است مرتفع شوند.^۱ (۱۲) اظهارات مذکور و نیز تجربه زیاد آقای کاستا در مدیریت سازمان‌های بین‌المللی و سمت قبلی وی به عنوان مدیرکل بانک اروپایی ترمیم و توسعه این امیدواری را به وجود آورده است که وی بتواند در اجرای توصیه‌های دفتر سازمان ملل برای خدمات بازرسی در تجدید ساختار، شفافیت در تصمیم‌گیری‌های مربوط به طرح‌ها و تقویت عملکرد کمیسیون مواد مخدر به عنوان ارگان مدیریتی دفتر برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد گام‌های مؤثری بردارد.

موضوع مواد مخدر در نظام سازمان ملل

آقای کاستا در سخنرانی خود در جمع کارکنان دفتر تأکید کرد که میان شرارت‌های زمان ما یعنی "مواد مخدر، جنایت و تروریسم" رابطه است. تلاشی که در سال ۱۹۹۸ برای زیر یک چتر درآوردن UNDCP و مرکز پیشگیری از جرم (CICP)^۱ با نام دفتر کنترل مواد مخدر و پیشگیری از جرم به عمل آمد برای نشان دادن رابطه میان مواد مخدر، و جرم و جنایت است. مواد مخدر

کننده شد. محافل علمی و سازمان‌های غیردولتی فعال در بحث مواد مخدر نیز از این وضعیت ناراضی بودند.

در مه سال ۲۰۰۲، آقای آنتونیو ماریا کاستا به عنوان مدیراجرایی جدید دفتر ملل متحد برای کنترل مواد مخدر و پیشگیری از جرم برگزیده شد. وی در سخنرانی خود که در مورد سیاست‌های مدیریتی دفتر وین ایراد کرد، اظهار داشت:

"موضوعاتی که این دفتر باید به آنها بپردازد عبارت است از: مدیریت شایسته و مطلوب چه در درون و چه در بیرون از سازمان، شفافیت راهبردی در تعیین چارچوب‌های عملیاتی، پیش‌بینی منابع و هدایت آن برای اجرای طرح‌ها، ایجاد انگیزه در میان کارکنان دفتر و تقویت ارتباطات در داخل و خارج از این نهاد."

"مدیریت شایسته و مطلوب مستلزم رعایت انصاف، شفافیت و مسئولیت‌پذیری در انجام کارها است. این امر باعث می‌شود که این دفتر جایگاه و اعتبار خود را در میان کشورهای عضو بازیابد و مشکلات مالی که در سال‌های اخیر فشار مضاعفی را بر فعالیت‌های دفتر

1. Centre for International Crime Prevention

به همان نسبت با بهداشت و توسعه نیز ارتباط دارد. به همین خاطر، همان‌طور که میان UNDCP و مرکز پیشگیری از جرم رابطه برقرار شده است باید میان UNDCP و دیگر ارگان‌های ذیربط در چارچوب سازمان ملل مثل سازمان بهداشت جهانی، دفتر عمران ملل متحد و UNAIDS^۱ نیز ارتباط برقرار شود تا رویکرد اجرای قانون با رویکردهای بهداشتی و توسعه‌ای توأم گردد.^۲ در حالی که اکثر کشورها ساختارهای هماهنگی سیاست مبارزه با مواد مخدر ایجاد کرده‌اند باید دقت شود که مسؤولیت‌های مربوط به وزارت بهداشت، دستگاه قضایی و مجری قانون و وزارت امور خارجه بر سر موضوعات مربوط به مواد مخدر در نظام بین‌المللی هماهنگی به وجود آید.

مواد مخدر در سطح وزرا تشکیل شود. این اجلاس از ۸ الی ۱۶ آوریل ۲۰۰۳ در وین تشکیل می‌شود. اجلاس مذکور به منظور ارزیابی پیشرفت‌های حاصله در ارتباط با اجرای اهداف تعیین شده در اعلامیه سیاسی اجلاس ویژه مجمع عمومی مصوب سال ۱۹۹۸ است. این بازبینی اولین فرصت جهانی از زمان تشکیل اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد برای ارزیابی مجدد و تطبیق سیاست موجود مبارزه بین‌المللی با مواد مخدر خواهد بود. برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد نقش اساسی در تدارک این اجلاس دارد. مدیر اجرایی قرار است گزارش‌های دوسالانه کشورها را در مورد اجرای مصوبات اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد به اجلاس کمیسیون مواد

بازبینی میان دوره‌ای مصوبه اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل

بازبینی میان دوره‌ای اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد می‌تواند فرصت جدیدی برای ارزیابی موانع و پیشرفت‌های حاصله در امر مواد مخدر باشد. قرار است دو روز از اجلاس سال آینده کمیسیون

1. United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS)

۲. انتقادی که برخی از سازمان‌های غیردولتی به برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد دارند این است که UNAIDS به طور فعال در انجام برنامه‌های مربوط به توزیع سرنگ‌های استریلیزه برای جلوگیری از شیوع بیماری ایدز فعالیت دارد، ولی UNDCP از سال ۱۹۹۹ که با UNAIDS مرتبط شد، تلاشی در جهت مشارکت مستقیم در اینگونه برنامه‌ها به عمل نیاورده است.

نظر آنان زمان آن فرا رسیده است که کشورهای اروپایی مواضع خویش را بیشتر توضیح دهند و این رویکرد جدید رادر سطح سازمان ملل مطرح کنند و حمایت بیشتر کشورها را طلب کنند. کشورهای جهان سوم نیز در دراز مدت علاقمند خواهند شد گام‌های مشابهی را بردارند.

مکزیک به عنوان رئیس اجلاس سال آتی کمیسیون مواد مخدر انتخاب شده است و در بیانیه عمومی خود در اجلاس ۴۶ کمیسیون مواد مخدر با اشاره به ضرب الاجل‌های تعیین شده در مصوبه اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد یعنی سال ۲۰۰۳ و ۲۰۰۸ گفت: "در این دوره اجلاس ما نسبت به اهداف جاه طلبانه بسیار منتقد خواهیم شد. از این گذشته، ما باید درستکار باشیم و نه زیاده رو. ما باید درباره دست‌آوردهایی گزارش بدهیم که در عمل حاصل شده است."^(۱۴)

بازبینی برنامه میان دوره‌ای را احتمالاً می‌توان در نتیجه‌گیری انجمن وکلای نیویورک یافت: "هدف مناسب برای هر سیاست کنترل مواد مخدر باید کاهش توزیع مواد زیان‌آور باشد. افزون بر این هر سیاستی که ممکن است نتایج زیان‌آورتری برای اجتماع به وجود آورد بایستی

مخدر ارائه دهد."^(۱۳) این گزارش مبنایی برای ارزیابی دست‌آوردها در آوریل ۲۰۰۳ است، بازبینی میان دوره‌ای اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد فرصت سیاسی سطح بالایی را برای آقای کاستا فراهم می‌کند تا جهان را نسبت به تعهدات UNDCP خود متقاعد کند و اعتماد از دسته رفته کشورهای کمک‌کننده را اعاده کند.

احتمالاً برخی کشورهایی که خواستار انعطاف‌پذیری بیشتر هستند تلاش بیشتر را در سطح سازمان ملل برای جانداختن تفاوت‌های سیاست ملی خود به عمل آوردند. این شامل کشورهای اروپایی مثل هلند، سوئیس، پرتغال، آلمان، بلژیک و انگلیس و کشورهای هم‌فکر مثل کانادا و استرالیا و احتمالاً حمایت کشورهای گروه امریکای لاتین و کارائیب از جمله مکزیک، برزیل، جامائیکا، اروگوئه و پرو می‌شود. صرف نظر از اختلاف در دیدگاه‌ها، به زعم آنها تحولات در سیاست‌گذاری در این کشورها بیانگر علاقه مشترک در خارج کردن مهار بین‌المللی از بن‌بست فعلی نسبت به سیاست‌هایی است که خواستار فضای مانور بیشتر در اجرای سیاست‌های واقعی‌تر هستند. از

مورد تجدید نظر قرار گیرد. در توجیه تداوم یک سیاست عمومی، هزینه‌های اجرای این سیاست در برابر فوایدی که به دنبال می‌آورد نیز باید سبک و سنگین شود. در این چارچوب و با این معیارها در ذهن باید رهیافت‌هایی در قبال سیاست‌های مواد مخدر یافت شود که عینی باشد و در صورت لزوم الگوهای جایگزین در سیاست‌گذاری آینده مورد ارزیابی قرار گیرد. «(۱۵)

نتیجه‌گیری

اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد در زمینه مواد مخدر در سال ۱۹۹۸ کنوانسیون‌ها و سازوکارهای پیشین در زمینه مهار مواد مخدر را تأیید کرد. مجمع عمومی در بیانیه سیاسی خود از برنامه کنترل مواد مخدر ملل متحد خواست که "راهبردهایی را برای امحای یا کاهش کشت غیرقانونی گیاه کوکائین، گیاه حشیش و خشخاش تا سال ۲۰۰۸ تبیین و اجرا کند."

چهار سال از این تصمیم می‌گذرد و اکنون مشخص شده است که ضرب‌الاجل‌های تعیین شده در اجلاس ویژه مجمع عمومی تا چه اندازه غیرواقعی است. به همین خاطر لازم است

که برای اجلاس کمیسیون مواد مخدر در سال ۲۰۰۳ که به ارزیابی میان دوره‌ای تصمیم اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل اختصاص دارد، ارزیابی واقعی از میزان دست‌آوردهای چند سال گذشته به عمل آید تا این اجلاس نیز بار دیگر به فرصت از دست رفته مبدل نشود.

به نظر می‌رسد که خط مشی‌های مختلفی در جهان در زمینه مواد مخدر وجود دارد. از یک سو، خط مشی آمریکا در مبارزه با مواد مخدر تشدید شده است و یک گروه فشار داخلی تشکیل شده است که درصدد تشدید فعالیت‌ها و تلاش‌ها برای امحای کشت مواد مخدر در خارج است. از سوی دیگر، در اروپا و کشورهای همفکر یک رویکرد منعطف و واقع‌گرا در سیاست‌گذاری مواد مخدر حاکم شده است که با رویکرد مبتنی بر سرکوبی و برخورد قاطعانه بدون کمترین انعطافی فاصله دارد. به نظر می‌رسد در این کشورها روند انعطاف‌پذیری نسبت به دست کم مصرف برخی مواد مخدر در جریان است و از نظر آنان تفکر منطقی به تدریج جایگزین تفکر مجرد گذشته می‌شود. در عین حال، قطبی شدن این دو رویکرد می‌تواند مانع

جدی در تصمیمات سازمان ملل باشد. شاید سازمان ملل از درجه خاص اهمیت برخوردار باشد. مهم‌ترین مسأله اکنون این است که چگونه می‌توان این مانع را از سر راه برداشت؟ محمدمتقی نژاد
به هرحال به نظر می‌رسد در این رویداد نمایندگی دائم نزد دفتر ملل متحد و سازمان‌های بین‌المللی - وین مهم موضوع کارآیی نظام مهار مواد مخدر

یادداشت‌ها

۱. برای اطلاع بیشتر از انتقادهای وارده به برنامه "راهبرد امحای کشت کوکائین و خشخاش تا سال ۲۰۰۸" (SCOPE) رجوع کنید به:
Tom Blickman, Caught in the Cross-Fire Developing Countries, the UNDCP and the War on Drugs, TNI/CIIR, London, June 1998.
2. UNGASS, Political Declaration, 9th Plenary Meeting, A/RES/S-20/2, June 10, 1998.
3. Human Rights Watch, Reforming the Rockefeller Drug Laws, Website editorial at: www.hrw.org/campaigns/drugs.
4. Eruope's Aid Plan for Colombia Falls Short of Drug War's Goals", "New York Times, October 25, 2002.
۵. برای توضیح بیشتر در این زمینه رجوع شود به گزارش ضمیمه نامه شماره ۱۶/۷۷۰-۳۳۲ مورخ ۱۰/۵/۸۱ نمایندگی دائم جمهوری اسلامی ایران - وین با عنوان "واکنش هیأت بین‌المللی کنترل مواد مخدر در قبال قانونی کردن مصرف حشیش".
6. Nicholas Dorn and Alison Jamieson, Room for Manoeuvre-Overview Report, Drug Scope, London, March 2000, and B. De Ruyver, G. Antwerpen/Apeldoorn, 2002.

7. INCB Report 2001, E/INCB/2001/1, UN, New York, 2002.
8. David Bewley-Taylor, "Habits of a Hegemon-The United States and the Future of Global Drug Prohibition Regime.
9. OIOS, Report on the Inspection of Programme Management and Administrative Practices in the Office for Drug Control and Crime Prevention, General Assembly, A/56/83, June 1, 2001.
10. OIOS, Report on the Triennial Review of the Implementation of the Recommendations Made by the Committee for Programme and Coordination at its Thirty-Eight Session on the In-depth Evaluation of the United Nations International Drug Control Programme, ECOSOC, E/AC.51/2001/4 May 4, 2001.
11. OIOS, Report on the Investigation into Allegation of Misconduct and Mismanagement of the "Boat Project" at the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, General Assembly, A/56/689, December 7, 2001.
12. Address to All ODCCP and UNOV Staff by Antonio Maria Costa, Director- General and Executive Director, Vienna, May 7, 2002.
13. CND, Consolidated first Biennial Report of the Executive Director on the Implementation of the Outcome of the Twentieth Special Session of the General Assembly, Devoted to Countering the World Drug Problem Together, E/CN.7/2001/16, October 4, 2001.
14. CND, Statement by Deputy Minister of Foreign Affairs of Mexico, Patricia Olamendi, Chairperson of the 46th Session of the Commission on Narcotic Drugs, Vienna, March 15, 2002.
15. New York Country Lawyers' Association, Report and Recommendations of the Drug Policy Task Force, October 1996.