مساهمة الهيئة الدولية لمراقبة المخدِّرات

في الاستعراض الرفيع المستوى لتنفيذ الدول الأعضاء *الإعلان السياسي وخطة العمل بشأن التعاون الدولي صوب استراتيجية متكاملة ومتوازنة لمواجهة مشكلة المخدِّرات العالمية*

تصدير

باعتماد الإعلان السياسي وخطة العمل بشأن التعاون الدولي صوب استراتيجية متكاملة ومتوازنة لمواجهة مشكلة المخدِّرات العالمية في عام ٢٠٠٩، جدَّدت الدول الأعضاء والمجتمع الدولي التزامهما التصدي لمشكلة المخدِّرات العالمية بروح من المسؤولية المشتركة. ومنذ ذلك الحين، تزايد عدد البلدان التي اتَّخذت خطوات ملموسة لتعزيز قدرتها الوطنية على مراقبة المخدِّرات امتثالا للمعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات. وتشكِّل تلك المعاهدات أساس النظام الدولي لمراقبة المخدِّرات، وهي تحدِّد المتطلبات الدنيا اللازمة لضمان توافر المواد الخاضعة للمراقبة الدولية للأغراض الطبية والعلمية مع منع تسريبها إلى قنوات غير مشروعة ومنع الاتجار بها وتعاطيها. وقد أسهم تنفيذ الحكومات للمعاهدات والقرارات ذات الصلة الصادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة في منع عمليات التسريب من التجارة الدولية المشروعة إلى السوق غير المشروعة وإيقافها على نحو شبه كامل.

وبالرغم من تلك الجهود، فإنَّ عمليات التسريب من القنوات المشروعة ما زالت تحدث على المستوى الوطني، كما برزت تحديات أخرى، منها على وجه الخصوص التحديات المتعلقة بتطبيق المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات على نطاق العالم، والعقبات التي تحول دون توافر المواد الخاضعة للمراقبة الدولية للأغراض الطبية، ومواد التعاطي الجديدة، وصيدليات الإنترنت غير القانونية، وإساءة استعمال عقاقير الوصفات الطبية المحتوية على مواد مخدِّرة ومؤثِّرات عقلية، ومراقبة السلائف.

وتشعر الهيئة بقلق بالغ إزاء بعض المبادرات الرامية إلى الإباحة القانونية لاستعمال القنب لأغراض غير الأغراض الطبية والعلمية، إذ إنَّ تلك المبادرات تشكل خطرا جسيماً على الصحة العامة والرفاه العام، وهما تحديداً ما تسعى الهيئة الدولية لمراقبة المخدِّرات إلى تحقيقهما. ويشكِّل تنفيذ تلك المبادرات- وما ينتج عنه من تبعات في مجال منع تعاطي المخدِّرات- عائقا كبيرا أمام الجهود الرامية إلى التصدي لمشكلة المخدِّرات العالمية، كما أنه يتعارض مع الالتزام العالمي للدول الأعضاء بمبدأ المسؤولية المشتركة الذي أبرمت على أساسه المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات.

ويسر الهيئة، بمناسبة الاستعراض الرفيع المستوى للإعلان السياسي وخطة العمل الذي سيُجرى في آذار/مارس ٢٠١٤ وفي إطار الأعمال التحضيرية لدورة الجمعية العامة الاستثنائية لعام ٢٠١٦ بشأن مشكلة المخدِّرات العالمية، أن تقدِّم هذا المنشور الإلكتروني الذي يضم مقتطفات من التقارير السنوية التي أصدرتها الهيئة من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٢، كمساهمة في هذه العملية الهامة. ويسلِّط هذا المنشور الضوء على المشاكل الرئيسية التي تواجهها الهيئة في تصديها لمشكلة المخدِّرات العالمية، والتحديات الرئيسية التي تواجهها الدول الأطراف والمجتمع الدولي في الامتثال للمعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات. وتضع الهيئة في تقاريرها السنوية توصيات موجهة إلى الحكومات والمنظمات الدولية والإقليمية بهدف تحسين تنفيذ المعاهدات. ومن ثم، فإنَّ هذا المنشور يتضمن مجموعة مختارة من العناصر الرئيسية اللازمة لضمان توافر المواد الخاضعة للمراقبة للأغراض الطبية والعلمية مع منع صنع المخدِّرات والاتجار بها وتعاطيها على نحو غير مشروع.

وإني ليحدوني الأمل في أن تؤخذ هذه المجموعة المختارة من المشاكل والتدابير في الحسبان خلال هذا الاستعراض الرفيع المستوى الهام. لقد قام نظام المراقبة الدولية للمخدِّرات على مبدأ المسؤولية المشتركة بهدف ضمان صحة الناس بتمكينهم من الحصول على كميات كافية من المواد المجدولة لتلبية الاحتياجات الطبية والعلمية فقط. ولن يمكن التصدي لمشكلة المخدِّرات العالمية بفعالية إلاَّ عندما تتوحَّد الجهود العالمية في هذا الصدد، وعندما تُنفَّذ أحكام المعاهدات على مستوى العالم. وعند هذا المنعطف الحاسم من مسيرة التعاون الدولي على مراقبة المخدِّرات، تهيب الهيئة بجميع الحكومات والمجتمع الدولي اتخاذ خطوات لضمان الامتثال التام للمعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات وضمان سير عمل النظام الدولي لمراقبة المخدِّرات، بغية منع وتقليل المعاناة غير الضرورية الناجمة عن تعاطي المخدِّرات، وصناعة المخدِّرات والاتجار بها على نحو غير مشروع، والمعاناة غير الضرورية الناجمة عن عدم توافر كميات كافية من الأدوية الخاضعة للمراقبة الدولية.

رايموند يانس

رئيس

الهيئة الدولية لمراقبة المخدِّرات

المحتويات

الصفحة

الجزء الأول– بعض العناصر الرئيسية المتعلقة بالتعامل مع مشكلة المخدِّرات العالمية والتوصيات *ذات الصلة* ٦

أولاً – المسؤولية المشتركة عن المراقبة الدولية للمخدِّرات ٧

ثانياً– التماسك والتفكّك الاجتماعيان والمخدِّرات غير المشروعة ١٨

ثالثاً– المخدّرات والفساد ٢٨

رابعاً– الوقاية الأولية من تعاطي المخدّرات ٤٥

الجزء الثاني– التطورات والاتجاهات المستجدة في مجال مراقبة المخدِّرات ٦٢

أولاً– تطبيق المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات على نطاق العالم ٦٣

أولاً – النقاش الدائر على الصعيد العالمي عن السياسات العامة بشأن المخدِّرات ٦٣

ثانياً – تطبيق المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات في البلدان ذات الهياكل الاتحادية ٦٣

ثالثاً – الالتزامات التعاهدية الواجبة التطبيق في كامل إقليم الدولة الطرف ٦٥

ثانياً– توافر المواد الخاضعة للمراقبة الدولية للأغراض الطبية والعلمية ٦٧

أولاً – العقبات التي تعترض توافر المواد الخاضعة للمراقبة الدولية للأغراض العلمية ٦٧

ثالثاً – مواد التعاطي الجديدة ٧١

أولاً – المواد ذات التأثير النفساني الجديدة ٧١

ثانياً – شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات ٧٤

ثانياً – العقاقير المحوّرة المستبانة مؤخّراً ٧٦

رابعاً – تعاطي المركّبات العضوية المتطايرة المشار إليها باسم "البوبرز" ٧٨

خامساً – الخلائط العشبية التي تحتوي على شبائه القنّب الاصطناعية ٧٨

سادساً – مراقبة الكيتامين ٧٩

رابعاً – تسريب المواد الخاضعة للمراقبة الدولية وتعاطيها ٨٢

أولاً – صيدليات الإنترنت غير المشروعة ومضبوطات المواد المصنوعة بطريقة مشروعة المطلوبة عبر الإنترنت والمرسَلة بالبريد ٨٢

ثانياً – صيدليات الإنترنت غير المشروعة – المبادئ التوجيهية للحكومات بشأن منع بيع المواد الخاضعة للمراقبة الدولية غير المشروع عبر الإنترنت ٨٥

الصفحة

ثالثاً – تعاطي المستحضرات الصيدلانية المحتوية على عقاقير مخدِّرة أو مؤثِّرات عقلية ٨٥

رابعاً – التعاون الدولي على مكافحة ظاهرة مناولة المواد ذات التأثير النفساني بطريقة خفيّة لتسهيل ارتكاب الاعتداء الجنسي ٩١

خامساً تعاطي عقاقير الوصفات الطبية المحتوية على مواد خاضعة للمراقبة..... ٩٣

سادساً – متابعة قرار لجنة المخدّرات ١٣/٥١: التصدي للخطر الذي يشكّله توزيع المواد الخاضعة للمراقبة الدولية في السوق غير الخاضعة للتنظيم الرقابي ٩٦

سابعاً – استغلال المنتجات الصيدلانية لتيسير الاعتداء الجنسي والجرائم الأخرى..... ٩٧

خامساً – مسائل أخرى .....

أولاً – استعمال بذور القنّب لأغراض غير مشروعة ١٠٠

ثالثاً – المواد النباتية التي تحتوي على مواد ذات تأثير نفساني ١٠٢

الجزء الثالث– مراقبة السلائف .....

أولاً – عشرون عاماً على إنشاء النظام الدولي لمراقبة السلائف الكيميائية: التقدّم المحرز والتحديات الماثلة ١٠٥

ثانياً– التحدِّيات في مجال المراقبة الدولية للسلائف ١١٠

ثالثاً– استعمال المواد غير المحدوَلة في صنع العقاقير المخدّرة والمؤثّرات العقلية على نحو غير مشروع ١٢٠

الجزء الأول– بعض العناصر الرئيسية المتعلقة بالتعامل مع مشكلة المخدِّرات العالمية والتوصيات ذات الصلة

أولاً – المسؤولية المشتركة عن المراقبة الدولية للمخدِّرات

مقدِّمة

١- مبدأ المسؤولية العامة والمشتركة هو من مبادئ القانون الدولي التي تطبَّق في العديد من مجالات التعاون، وهو بذلك لا ينحصر في مجال مراقبة المخدِّرات. فلئن كانت المعاهدات الدولية تضع مجموعة من القواعد التي تنشئ التزامات على كل دولة من الدول الأطراف، فإنَّ مبدأ المسؤولية العامة والمشتركة يذهب أبعد بكثير من تلك الالتزامات. فهو يتيح إطاراً لشراكة قائمة على التعاون بين مجموعة من الأطراف، استناداً إلى فهم مشترك لمشكلة مشتركة وهدف مشترك وإلى ضرورة بلوغ ذلك الهدف من خلال العمل المشترك والمنسّق. وهكذا، يمكن اعتبار مبدأ المسؤولية المشتركة مشروعاً مشتركاً بين جهات تتفق على العمل معاً في إطار من الشراكة وتلتزم التزاماً مشتركاً بالعمل معاً على مختلف المستويات للتصدّي لتحدّي المخدِّرات، من مؤسسات حكومية وقطاع خاص ومجتمع مدني ومجتمعات محلية وأفراد. ومن ثمَّ فإنَّ مبدأ المسؤولية العامة والمشتركة يُلزم الأطراف بتعزيز التعاون فيما بينها،

لا لتحقيق مصالحها الخاصة فحسب بل أيضاً لمراعاة مصالح الآخرين ومساعدة الأطراف التي تحتاج إلى مساعدة. بيد أنَّ الاضطلاع بالمسؤولية المشتركة عن مراقبة المخدِّرات على الصعيد الدولي لا يكون فعَّالاً إذا لم تفِ الدول تماماً بالتزاماتها على الصعيد الوطني.

٢- وقد تطوَّر هذا المبدأ على مرِّ السنين من مفهوم المسؤولية الجماعية عن مكافحة المخدِّرات في الثمانينات، إلى تقاسم المسؤولية في التسعينات وصولاً إلى المسؤولية العامة والمشتركة منذ مُنعطف القرن. ويتطلَّب تناول عناصر المسؤولية المشتركة الاعترافَ بالمعايير والمبادئ الرئيسية، ويشمل ذلك كيفية

٣- وقد تزايدت اليوم أهمية تنفيذ هذا المبدأ تنفيذاً فعَّالاً إذ إنَّ جميع بلدان العالم تقريباً تعاني إمّا من تعاطي المخدِّرات أو إنتاجها أو الاتِّجار بها على نحو غير مشروع أو من الفساد والعنف المرتبطين بالمخدِّرات.

الخلفية

٤- تعرَّض عدد من البلدان في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين لمشاكل اقتصادية واجتماعية مرتبطة بالاستعمال المتزايد للأفيون والمورفين ومواد أخرى مسبِّبة للإدمان. وفي غياب آليات مراقبة فعَّالة، أخذت الصين ومناطق أخرى من العالم تواجه مشاكل إدمان كبيرة، مما حدا بممثّلي ١٣ حكومة في شانغهاي بالصين إلى الاجتماع في شباط/فبراير ١٩٠٩ للتصدّي لمشكلة المخدِّرات العالمية. وقد جمع ذلك المنتدى الدولي الأول، المعروف باسم اللجنة الدولية المعنية بالأفيون، كمية كبيرة من البيانات عن زراعة المخدِّرات وإنتاجها واستهلاكها. واعتمدت اللجنة أيضاً عدداً من التوصيات حثَّت فيها على حظر تدخين الأفيون تدريجيا وضبط تهريبه. واتَّخذت اللجنة قرارات تاريخية في شانغهاي. فقد اتّفق عدد كبير من الدول الكبرى للمرّة الأولى على ضرورة خضوع الاستعمال غير الطبي للأفيون لتنظيم رقابي دولي دقيق. ومثَّلت تلك القرارات أول التزام صادر عن المجتمع الدولي بالعمل معاً وتقاسم مسؤولية التصدّي لمشكلة المخدِّرات المتفاقمة. ومع أنَّ اللجنة لم تُخوَّل صلاحية إنشاء التزامات قانونية ملزمة، فقد عزَّز عملها الجهود التي أفضت إلى صدور أول مثال مدوّن على المسؤولية المشتركة عن مراقبة المخدِّرات، وهو اتفاقية الأفيون الدولية التي أُبرمت بلاهاي في ٢٣ كانون الثاني/يناير ١٩١٢.

٥- وكما هو شأن العديد من المفاهيم الجديدة، لم يُنفَّذ إطار المراقبة الدولية للمخدِّرات إلاّ تدريجياً وعلى مدى فترة

وتعاطيها. وتُوِّجت تلك الجهود في عام ١٩٦١ بإبرام أول معاهدة من المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات التي تشكل إطار العمل القائم حالياً.

ألف- إطار المسؤولية المشتركة القانوني والمؤسسي

١- الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدِّرات

٦- كانت الأغراض الرئيسية من إبرام الاتفاقية الوحيدة للمخدِّرات لسنة ١٩٦١[1] هي إعادة هيكلة النظام الدولي لمراقبة المخدِّرات في إطار الأمم المتحدة وتوسيع نطاق المراقبة القائمة ليشمل المواد النباتية للعقاقير المخدِّرة. ثمَّ زاد بروتوكول سنة ١٩٧٢ المعدِّل للاتفاقية الوحيدة[2] من تشديد المراقبة على إنتاج المخدِّرات وتعاطيها وتوزيعها على نحو غير مشروع. والاتفاقية الوحيدة للمخدِّرات لسنة ١٩٦١ بصيغتها المعدَّلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢[3] بمثابة علامة فارقة لأنها أول اتفاقية من نوعها تتضمّن التزامات دولية بشأن علاج متعاطي المخدِّرات وإعادة تأهيلهم.

٧- ووسَّعت اتفاقية المؤثِّرات العقلية لسنة ١٩٧١[4] نطاق المراقبة الدولية ليشمل عددا من المؤثِّرات العقلية الاصطناعية التي يحتمل تعاطيها، وهي تحديداً المنشِّطات والمخمِّدات والمهلوسات. كما دعت كل من اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدَّلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ واتفاقية سنة ١٩٧١ للعمل المنسَّق على الصعيد العالمي لتنفيذ تدابير فعَّالة من أجل منع تسريب العقاقير المخدِّرة والمؤثِّرات العقلية وتعاطيها.

٨- وتكمِّل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتِّجار غير المشروع في المخدِّرات والمؤثِّرات العقلية لسنة ١٩٨٨[5] الاتفاقيتين الأخريين بتصدّيها للاتِّجار غير المشروع بالمخدِّرات الخاضعة للمراقبة الدولية. وتتمثّل أهدافها الرئيسية في تحسين التعاون الدولي على إنفاذ القانون ومواءمة التشريعات الجنائية الداخلية وتعزيزها. وتتضمّن اتفاقية سنة ١٩٨٨ أحكاما بشأن غسل الأموال، والتحفّظ على السجلات المالية والتجارية، وتسليم مهرِّبي وتجّار المخدِّرات، ونقل الإجراءات الجنائية، والمساعدة القانونية المتبادلة، ومراقبة المواد الكيميائية التي كثيراً ما تُستخدم في الصنع غير المشروع للمخدِّرات.

٩- ولئن نصَّت الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدِّرات على مسؤولية الدول الأطراف كلٍّ على حدة عن الامتثال لأحكامها، فإنَّ تلك الاتفاقيات تنصّ أيضا على عناصر تفيد معنى المسؤولية المشتركة، كما يرد في ديباجة اتفاقية سنة ١٩٨٨ التي تقرّ فيها الأطراف في الاتفاقية بأنَّ القضاء على الاتِّجار غير المشروع هو مسؤولية جماعية على عاتق كل الدول. بل إنَّ العديد من مواد اتفاقية سنة ١٩٨٨ يتطلَّب التعاون والتنسيق الدوليين من أجل تنفيذها تنفيذا تامّا وفعَّالا.

١٠- وقد تحقَّق العديد من المنجزات للنظام الدولي لمراقبة المخدِّرات في السنوات المائة الأولى بفضل اتفاق الأطراف في الاتفاقيات، على الرغم من اختلاف مصالحها الجيو-سياسية والتجارية والأخلاقية والإنسانية، على العمل معاً وجماعياً وعلى التعاون للحدّ من إنتاج المخدِّرات والاتِّجار بها وتعاطيها على نحو غير مشروع، ومعالجة الجوانب الصحية والاجتماعية والجنائية للاتِّجار غير المشروع بالمخدِّرات. وتماشيا مع روح الاتفاقيات ونصّها، أنشأت العديد من الحكومات، على المستوى الوطني، سلطات تتولّى التنظيم الرقابي لاستعمال المخدِّرات أو هيئات تنسيق مركزية من أجل توجيه عملية وضع وتنفيذ سياسات وطنية متعدّدة القطاعات لمراقبة المخدِّرات ومراقبة استعمالها المشروع. وتعمل تلك الهيئات على تنسيق الجهود التي تبذلها الأجهزة المعنية بقطاعات الصحة والتنمية الاجتماعية والاقتصادية وإنفاذ القانون والشؤون الخارجية والقضائية، كما أنها تغطّي القطاع الخاص والمجتمع المدني في بعض الحالات. وقد أبرمت الدول الأطراف أيضا اتفاقات ثنائية ومتعدّدة الأطراف تتضمّن مبدأ المسؤولية المشتركة.

---

(1) الأمم المتحدة، *مجموعة المعاهدات*، المجلد ٥٢٠، الرقم ٧٥١٥.

(2) المرجع نفسه، المجلد ٩٧٦، الرقم ١٤١٥١.

(3) المرجع نفسه، المجلد ٩٧٦، الرقم ١٤١٥٢.

(4) المرجع نفسه، المجلد ١٠١٩، الرقم ١٤٩٥٦.

(5) المرجع نفسه، المجلد ١٥٨٢، الرقم ٢٧٦٢٧.

١١- واليوم، بات أكثر من ٩٥ في المائة من جميع الدول أطرافاً في الاتفاقيات الدولية الثلاث لمراقبة المخدِّرات. وقد كرَّرت هذه الدول في مناسبات عدّة التزامها الراسخ بالتنفيذ الكامل للاتفاقيات وباتخاذ جميع التدابير اللازمة لحماية سلامة النظام الدولي لمراقبة المخدِّرات. وقد انخفض تسريب العقاقير المخدِّرة والمؤثِّرات العقلية من التجارة الدولية المشروعة انخفاضاً كبيراً، وهناك حاليا نظام يعمل جيداً ويرصد بفعالية التجارة الدولية في المواد الكيميائية التي يمكن أن تستخدم في الصنع غير المشروع للمخدِّرات.

٢- بروز جدول أعمال دولي بشأن المسؤولية المشتركة

١٢- شهدت ستينات وسبعينات القرن الماضي تغييرات اقتصادية واجتماعية كبرى في جميع أنحاء العالم. فعلى صعيد النظام الدولي، أدَّى ظهور دول جديدة نتيجة لانتهاء الاستعمار إلى تزايد عدد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة من ٥١ دولةً من الدول الأعضاء المؤسِّسة في عام ١٩٤٥ إلى ١٢٧ دولةً عضواً في عام ١٩٧٠ و١٩٣ دولةً عضواً اليوم. وخلال ذينك العقدين، اللذين شهدا اعتماد اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٧١، كان نظام مراقبة المخدِّرات يرتكز أساساً على مسؤولية كلِّ دولة على حدة عن الامتثال لأحكام الاتفاقيات. وعلى الصعيد الدولي، اتّسم العقدان أيضا بالتركيز في سياسات مراقبة المخدِّرات على إنفاذ القانون وإبادة المحاصيل غير المشروعة وبرامج المحاصيل البديلة. وبرز بوضوح خطّ سياسي فاصل، استمر بقوّة حتى منتصف التسعينات، بين ما كان يُسمّى "بلدان الجنوب المنتجة للمخدِّرات" و"بلدان الشمال المستهلِكة للمخدِّرات". وفي إطار القِيم السائدة في تلك الفترة، كان الحدّ من الطلب غير المشروع على المخدِّرات وعواقب تعاطي المخدِّرات على الصحة العامة من الشؤون الداخلية لا القضايا التي تتطلّب مسؤولية دولية مشتركة. فعلى سبيل المثال، تركت اتفاقية سنة ١٩٦١ لكل دولة على حدة مسؤولية خفض الطلب غير المشروع على العقاقير المخدِّرة من خلال الوقاية والعلاج والرعاية اللاحقة وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج الاجتماعي. وفيما يتعلق بالتعاون الدولي في مجال مراقبة المخدِّرات، يمكن الاستدلال على تلك الطريقة في التعامل مع الموضوع، على سبيل المثال، من خلال حجم التبرّعات المقدَّمة إلى صندوق الأمم المتحدة السابق لمكافحة إساءة استعمال العقاقير المخدِّرة من الدول الأعضاء، التي كانت مخصَّصة أساسا لبناء القدرات في مجال إنفاذ القانون واستبدال المحاصيل غير المشروعة.

١٣- وواصلت مستويات إنتاج المخدِّرات والاتِّجار بها وتعاطيها على نحو غير مشروع ارتفاعها خلال عِقدي الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي، اللذين أصبح فيهما للجماعات الإجرامية المنظَّمة تأثير عالمي. وعلاوة على ذلك، ازداد صنع المؤثِّرات العقلية وتعاطيها على نحو غير مشروع، لا سيما المنشِّطات الأمفيتامينية، في أوروبا وأمريكا الشمالية وجنوب شرق آسيا. وبرز أيضاً تعاطي المخدِّرات، لا سيما عن طريق الحقن، باعتباره مشكلة اجتماعية خطيرة في العديد من البلدان طرحت تحدّيات جديدة في مجال الصحة العامة مثل انتشار فيروس نقص المناعة البشرية والتهاب الكبد الفيروسي جيم. وشهدت تلك الفترة أيضاً انفتاحاً غير مسبوق للتجارة العالمية وتوسّع وسائل الإعلام وتزايد حركة الناس وكذلك النمو الهائل لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة.

١٤- وفي عام ١٩٨١، اعتمدت الجمعية العامة، من أجل التصدّي لتزايد التحدّيات التي تطرحها المخدِّرات في جميع أرجاء العالم، الاستراتيجية الدولية لمكافحة إساءة استعمال العقاقير،[6] بوصفها أول إجراء من نوعه تتَّخذه الجمعية، إقرارا منها بالحاجة الملحَّة لاتّباع نهج عالمي فعَّال وشامل ومنسَّق تجاه مشكلة المخدِّرات. وباعتماد الجمعية العامة لإعلان مكافحة الاتِّجار بالمخدِّرات وإساءة استعمال العقاقير[7] في عام ١٩٨٤، تكون الجمعية قد شدَّدت أيضا على المسؤولية الجماعية لجميع الدول

(6) *الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٨١، الملحق رقم ٤* (E/1981/24)، المرفق الثاني.

(7) مرفق قرار الجمعية العامة ١٤٢/٣٩.

مع إقرارها بالصلات القائمة بين مسألة المخدِّرات والتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

١٥- وقد أكّدت الجمعية العامة على مبدأ المسؤولية المشتركة عن مراقبة المخدِّرات خلال دورتها الاستثنائية السابعة عشرة المعقودة في عام ١٩٩٠ بشأن مسألة التعاون الدولي على مكافحة إنتاج العقاقير المخدِّرة والمؤثِّرات العقلية وعرضها والطلب عليها والاتِّجار بها وتوزيعها على نحو غير مشروع. واعتمدت الجمعية في تلك الدورة الاستثنائية إعلاناً سياسياً وبرنامج عمل عالمياً[8] اتفقت فيهما الدول الأعضاء على بذل المزيد من الجهود لتكثيف التعاون الدولي والعمل المتضافر استناداً إلى مبدأ المسؤولية المشتركة.

١٦- وكان مفهوم المسؤولية المشتركة محور الدورة الاستثنائية العشرين للجمعية العامة، المعقودة في عام ١٩٩٨ حول موضوع تضافر الجهود في مواجهة مشكلة المخدِّرات العالمية. وبحلول تلك الفترة، لم يعد هناك فرق قاطع بين ما كان يُسمَّى "البلدان المنتجة" و"البلدان المستهلكة" لأنَّ العديد من البلدان باتت تعاني في آن واحد من إنتاج المخدِّرات والاتِّجار بها وتعاطيها على نحو غير مشروع. فالبلدان المنتجة أصبحت بلداناً مستهلكة والبلدان المستهلكة أصبحت بلداناً منتجة. وتجسَّد الإقرار بذلك الواقع في الإعلان السياسي الذي اعتمدته الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين[9] والذي أقرَّت فيه الدول الأعضاء بأنَّ مسؤولية التصدّي لمشكلة المخدِّرات العالمية هي مسؤولية عامة ومشتركة. وفي تلك الدورة الاستثنائية، اعتمدت الجمعية أيضا تدابير لتعزيز التعاون الدولي على التصدّي لمشكلة المخدِّرات العالمية[10] كما اعتمدت الإعلان الخاص بالمبادئ التوجيهية لخفض الطلب على المخدِّرات.[11]

١٧- ويُذكر مبدأ المسؤولية المشتركة عن مراقبة المخدِّرات دوماً في سياق محدَّد في جميع الإعلانات وبرامج العمل والقرارات المذكورة آنفاً، وهو: (أ) الحاجة إلى التعاون الدولي والعمل المتضافر؛ و(ب) ضرورة اتّباع نهج شامل ومتوازن ومتعاضد في خفض عرض المخدِّرات والطلب عليها؛ و(ج) احترام مبادئ ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي، بما في ذلك احترام سيادة الدول وسلامة أراضيها ومبدأ عدم التدخّل في شؤونها الداخلية وحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

١٨- وحدث تطوّر مماثل في المبادئ التي اعتُمدت في البيانات الرسمية الصادرة عن الهيئات التشريعية للعديد من مؤسسات الأمم المتحدة التي تُعنى بالتصدّي للتحديات العالمية، مثل التنمية المستدامة والنمو السكاني وتغيّر المناخ والأمن الغذائي ومكافحة الإرهاب، فانتقلت من المسؤولية الجماعية إلى المسؤولية المشتركة، وصولاً إلى المسؤولية العامة والمشتركة. وفي السنوات الأخيرة، تطوَّر هذا المبدأ أيضا بصيغته الواردة في مجال مراقبة المخدِّرات ليشمل البُعد الأمني بسبب الخطر المتزايد للجريمة المنظَّمة المرتبطة بالمخدِّرات على السلم والأمن الدوليين. فمنذ عام ٢٠٠٨، كرَّس مجلس الأمن، الذي سبق له أن عالج مشكلة المخدِّرات ولكن في سياق محدَّد (مثل الوضع في أفغانستان)، عدّة اجتماعات لموضوع مراقبة المخدِّرات والمسائل ذات الصلة بالجريمة المنظَّمة. وقد أُعيد في تلك الاجتماعات التأكيد على مبدأ المسؤولية المشتركة في التعامل مع مسألة تهريب السلائف إلى أفغانستان وداخلها، وتهريب الكوكايين عبر غرب أفريقيا.

١٩- وتهتم الهيئة الدولية لمراقبة المخدِّرات بالتدابير التي بدأت الدول الأعضاء باتخاذها خلال العقود القليلة الماضية من أجل تعزيز الجهود المشتركة والقائمة على التعاون لتقليص حجم مشكلة المخدِّرات العالمية والحدّ من تبعاتها وآثارها العابرة للحدود الوطنية والعائدات الإجرامية الضخمة المتأتِّية من أسواق المخدِّرات غير المشروعة. وفي مناسبات عدّة، حثَّت الهيئةُ الحكوماتِ، في تقاريرها السنوية وبياناتها الرئاسية، على تعزيز التعاون في إطار المسؤولية المشتركة. وبعد أن لاحظت الهيئة عدم إمكانية معالجة مشكلة المخدِّرات بمعزل عن الشواغل العالمية

(8) مرفق قرار الجمعية العامة دإ-٢/١٧.

(9) مرفق قرار الجمعية العامة دإ-٢/٢٠.

(10) قرار الجمعية العامة دإ-٤/٢٠ من ألف إلى هاء.

(11) مرفق قرار الجمعية العامة دإ-٣/٢٠.

الأخرى مثل العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية والفساد والجريمة المنظَّمة وحقوق الإنسان، أخذت تشجِّع الحكوماتِ على تبنّي نهج شامل قائم على أساس المسؤولية المشتركة لمواجهة تلك التحدّيات.

٢٠- وبصفة لجنة المخدِّرات جهاز تقرير السياسات المركزي في نظام الأمم المتحدة لمراقبة المخدِّرات، فقد تناولت اللجنة أيضاً مبدأ المسؤولية المشتركة، لا سيما في إطار ما قامت به من استعراضات عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٩ للتدابير المتخذة من أجل تنفيذ الالتزامات التي قطعتها جميع الحكومات على نفسها في دورة الجمعية العامة الاستثنائية العشرين المعقودة في عام ١٩٩٨. وحافظ مبدأ المسؤولية المشتركة على مكانته في صميم استراتيجية السنوات العشر الحالية، وهو ما يتجلّى في الإعلان السياسي وخطة العمل بشأن التعاون الدولي صوب استراتيجية متكاملة ومتوازنة لمواجهة مشكلة المخدِّرات العالمية[12] اللذين اعتُمدا في الجزء الرفيع المستوى من دورة لجنة المخدِّرات الثانية والخمسين، في عام ٢٠٠٩. وفي عام ٢٠١١، اعتمدت اللجنة قرارا (٥٤/١٢) بتفعيل فكرة مفادها أنَّ مبدأ المسؤولية العامة والمشتركة أحدُ أركان النظام الدولي لمراقبة المخدِّرات.

٢١- وهناك أمثلة عديدة على مؤسسات إقليمية ودولية وضعت مبدأ المسؤولية المشتركة عن مراقبة المخدِّرات في صميم استراتيجياتها وأنشطتها، ومنها على سبيل المثال:

(أ) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة، الذي يعمل على تعزيز جهود التعاون في إطار مبادرة ميثاق باريس والمبادرة الثلاثية التي تشمل أفغانستان وإيران (جمهورية-الإسلامية) وباكستان؛

(ب) منظَّمة الدول الأمريكية التي أنشأت في عام ١٩٨٦ لجنةَ البلدان الأمريكية لمكافحة تعاطي المخدِّرات، وأنشأت في عام ١٩٩٩ آليةَ تقييم متعدّدة الأطراف بغرض استعراض التقدّم المحرز في ما تبذله حكومات المنطقة من جهود فردية وجماعية؛

(ج) مفوّضية الاتحاد الأفريقي، التي تشرف على تنفيذ خطة عمل الاتحاد الأفريقي المنقّحة حول مكافحة المخدِّرات ومنع الجريمة (للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢) بدعم من بعض الجماعات الاقتصادية الإقليمية الأفريقية؛

(د) الاتحاد الأوروبي، الذي يعمل، استناداً إلى مبدأ المسؤولية المشتركة وبدعم من المرصد الأوروبي للمخدِّرات وإدمانها، على إيجاد حلول منسَّقة ومتوازنة لمشكلة المخدِّرات في المنطقة.

٢٢- ومع أنَّ الدول تتحمّل مسؤولية كبيرة بموجب أحكام اتفاقيات مراقبة المخدِّرات، إلاّ أنَّ المجتمع المدني والقطاع الخاص يضطلعان أيضا بدور هام في تطبيق مبدأ المسؤولية المشتركة من خلال ما ينفَّذانه من أنشطة يومية وأعمال ميدانية وبرامج للتوعية. وتستذكر الهيئةُ، على سبيل المثال، نتائجَ المنتدى العالمي الذي انعقد تحت عنوان "ما بعد ٢٠٠٨"، والذي اختُتم بتوصيات في ثلاثة مجالات رئيسية وهي: أولاً، المسؤولية المشتركة والمساءلة والالتزام؛ حيث شُجِّعت الحكوماتُ على جميع المستويات على الاستفادة من تجارب المنظَّمات غير الحكومية وإمكانياتها في التواصل ومهنيتها وحماسها؛ ثانياً، إسماع صوت أكثر الفئات تضرّراً (من الأفراد وأُسرهم ومجتمعاتهم المحلية)؛ ثالثاً، الدعوة إلى اتخاذ إجراءات قوية.

باء- أمثلة على الممارسات الجيدة في تطبيق مبدأ المسؤولية المشتركة على جميع المستويات

٢٣- إنَّ أوضح دليل على التزام الحكومات في جميع أنحاء العالم بالتصدّي لمشكلة المخدِّرات بطريقة منسَّقة ومشتركة هو أنَّ جميع الدول تقريبا قد انضمّت إلى الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدِّرات.

٢٤- وترد أدناه بعض الأمثلة على ممارسات جيدة تجسِّد مبدأ المسؤولية المشتركة والتي وُضعت ونُفِّذت في مختلف أنحاء العالم.

١- مراقبة التجارة المشروعة

(12) انظر *الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٩، الملحق رقم ٨* (E/2009/28)، أولاً، جيم.

٢٥- يمثّل النظام الحالي لتنظيم التجارة الدولية المشروعة في العقاقير المخدِّرة والمؤثِّرات العقلية أحد الأمثلة على الممارسات الفضلى في تطبيق مبدأ المسؤولية المشتركة. فالمراقبة الصارمة التي تفرضها الدول الأطراف، وما يصاحبها من إدارة فعَّالة للنظم الرقابية والضوابط الطوعية (التي أصبحت اليوم تُطبَّق على مستوى العالم تقريبا)، قلّلت إلى حدٍّ كبير من تسريب تلك العقاقير. ولم يكن ذلك ليتحقَّق لولا الجهود المتضافرة والمنسّقة للحكومات والهيئة.

٢٦- ومن الأمثلة الجيدة الأخرى على المسؤولية المشتركة الاتفاقُ الطوعي فيما بين الحكومات، تحت إدارة الهيئة، على ضمان توافر الخامات الأفيونية للأغراض الطبية والعلمية، مع منع التراكم المفرط للمخزونات الذي يمكن أن يؤدّي إلى تسريبها. ويتطلّب ذلك: (أ) اتخاذ جميع الأطراف لتدابير من أجل منع انتشار مصادر إنتاج الخامات الأفيونية؛ و(ب) الاتفاق على أنَّ الخامات الأفيونية والمواد الأفيونية المستخلصة منها ليست سلعا عادية يمكن أن تترك دون تنظيم رقابي.

٢- تدابير الحدّ من الطلب

٢٧- عزَّزت بعض البلدان تنفيذ مبادرات محدَّدة للحدّ من الطلب على المخدِّرات على أساس مبدأ المسؤولية المشتركة. فعلى سبيل المثال، استهلّت كولومبيا في عام ٢٠٠٨ حملة دولية سمَّتها مشروع "المسؤولية المشتركة". وكان الغرض من الحملة إرسال إشارة واضحة إلى سكان البلدان التي تُتعاطى فيها المخدِّرات، فعزَّزت الوعي، لا سيما في أوروبا وأمريكا الشمالية، بالأضرار الاجتماعية والبيئية الناجمة عن صنع الكوكايين وتعاطيه.

٢٨- ومن الأمثلة الأخرى على الجهود المشتركة والمتضافرة للحدّ من الطلب على المخدِّرات، وكذلك عرضها، هو نموذج الشراكة الذي يشمل آلية التنسيق والتعاون بشأن المخدِّرات بين الاتحاد الأوروبي وأمريكا اللاتينية والكاريبي. وتدعم تلك الآلية، في جملة أمور، تنسيق المواقف المشتركة للمنطقتين في المحافل الدولية، وتيسير التعاون وتبادل المعلومات والممارسات الجيدة فيما بين الأجهزة الوطنية لمكافحة المخدِّرات، وتشجيع المبادرات المشتركة في المواضيع السياساتية الرئيسية مثل إعادة إدماج متعاطي المخدِّرات في المجتمع.

٢٩- وتضطلع المراصد الوطنية للمخدِّرات بدور حاسم في تقديم صورة أدقّ عن حالة تعاطي المخدِّرات من خلال استبانة الاتجاهات المستجدَّة في مرحلة مبكّرة وتزويد المخطّطين وصنّاع القرار بالأدلة اللازمة لتصميم الاستراتيجيات الوطنية والإقليمية لمكافحة المخدِّرات، لا سيما في مجالات الوقاية والعلاج وإعادة الإدماج الاجتماعي. كما أنَّ جهود التعاون للتصدّي لهذا النوع من التحدّيات على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي آخذة في الازدياد. والدليل المعنون "*إنشاء مرصد وطني للمخدِّرات: دليل مشترك*"،[13] المشترك بين المرصد الأوروبي للمخدِّرات وإدمانها ولجنة البلدان الأمريكية لمكافحة تعاطي المخدِّرات، مثال جدير بالملاحظة على المسؤولية المشتركة للمنظَّمات الإقليمية عن تعزيز المؤسسات الوطنية المسؤولة عن جمع البيانات المتعلقة بالمخدِّرات.

٣- تدابير الحدّ من العرض والمنع

٣٠- هناك أمثلة أيضا على مجموعة متنوّعة من الممارسات الجيدة المتعلقة بالمسؤولية المشتركة في الجهود المبذولة لمكافحة الاتِّجار بالمخدِّرات. ومن المسائل ذات الأهمية الحيوية في هذا الصدد تحسينُ التعاون وتبادل المعلومات الاستخبارية بين أجهزة إنفاذ القانون فيما يتعلق باستخدام تقنيات مثل عمليات التسليم المراقَب، مثلما هو موضّح في اتفاقية سنة ١٩٨٨. وترى سلطات إنفاذ قوانين المخدِّرات أنَّ التسليم المراقب قد يكون أسلوباً فعَّالاً، بيد أنه يتطلّب الثقة المتبادلة بين سلطات إنفاذ القانون والسلطات القضائية.

(13) المرصد الأوروبي للمخدِّرات وإدمانها ولجنة البلدان الأمريكية لمكافحة تعاطي المخدِّرات، *Building a National Drugs Observatory: A Joint Handbook* (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2010).

٣١- وقد تعزَّز التعاون الفعَّال فيما بين أجهزة إنفاذ القانون الإقليمية في السنوات الأخيرة بتنفيذ مبادرات مثل إنشاء المركز الإقليمي للمعلومات والتنسيق في آسيا الوسطى، في ألماتي بكازاخستان. والمركز، الذي أُنشئ على شاكلة مكتب الشرطة الأوروبية (يوروبول) بدعم من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة، ينسِّق تبادل المعلومات والتعاون العملياتي فيما بين أجهزة إنفاذ قوانين المخدِّرات في آسيا الوسطى.

٣٢- وتشمل الأمثلة على الجهود الإقليمية المنسقة والناجحة التي بذلتها الحكومات مبادراتٍ دولية اتُّخذت لمكافحة تسريب المواد الكيميائية المستخدَمة في الصنع غير المشروع للهيروين والكوكايين والمنشِّطات الأمفيتامينية. وشارك العديد من الحكومات والمنظَّمات والهيئة الدولية لمراقبة المخدِّرات في تنفيذ مشاريع مثل مشروع بريزم ومشروع كوهيجن، بالاشتراك في المسؤولية عن تبادل المعلومات وتنفيذ برنامج دولي لتعقّب كل شحنة على حدَة والتعاون على التحقيق فيما بين سلطات إنفاذ القانون على الصعيدين الوطني والدولي.

٣٣- وهناك العديد من الأمثلة على جهود التعاون المنسقة في تنفيذ برامج لإيجاد مصادر بديلة لكسب الرزق، بالإضافة إلى تدابير المنع، في المناطق الريفية للبلدان النامية التي تُزرع فيها النباتات المخدِّرة على نحو غير مشروع، وخصوصاً خشخاش الأفيون وشجيرة الكوكا.

٤- التعاون القضائي

٣٤- هناك إدراك متزايد في العقود التي تلت اعتماد اتفاقية سنة ١٩٨٨ بأنَّ التعاون القضائي بين الدول ضروري جداً لمكافحة غسل الأموال وتعزيز المساعدة القانونية وتيسير تسليم المطلوبين. وتتيح اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية وبروتوكولاتها الثلاثة[14] فرصاً للدول الأطراف للتعاون رسمياً في المسائل المتعلقة بالمساعدة القضائية. وتتيح الاتفاقية، على وجه الخصوص، الإطار اللازم لطلبات تسليم المطلوبين، وهذا أمر غاية في الأهمية بالنسبة للدول التي لا تربطها معاهدات ثنائية.

٣٥- وقد نجحت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في تشجيع البلدان على مواءمة تشريعاتها الوطنية مع الاتفاقيات والتوصيات الدولية وتعزيز نظمها المالية لمكافحة غسل الأموال. ومن سمات المسؤولية المشتركة الجديرة بالذكر في سياق فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية أنَّ الحكومات تسمح دورياً برصد ما تحرزه من تقدّم في تنفيذ توصيات فرقة العمل. وتُظهر هذه الآلية، المسمّاة "استعراض النظراء المتعدّد الأطراف"، التزام الحكومات القوي بمبدأ المسؤولية المشتركة عن مكافحة غسل الأموال والحفاظ على سلامة النظام المالي الدولي.

٣٦- وهناك مثال آخر على ازدياد التشارك والتعاون وهو إنشاء وحدات للاستخبارات المالية في مختلف أنحاء العالم. إذ تتبادل هذه الوحدات المعلومات العملياتية وغيرها من المعلومات المتعلقة بالمعاملات المشبوهة التي يُبلّغ عنها في القطاع المالي والتي يمكن أن تحال بعد ذلك إلى أجهزة إنفاذ القانون لإجراء مزيد من التحقيقات بشأنها.

٣٧- وأمر التوقيف الأوروبي مثال جيد على المسؤولية المشتركة في مجال التعاون القضائي على أمور في جملتها مكافحة المخدِّرات. فاستخدام أمر التوقيف يزيد من سرعة وسهولة تسليم المطلوبين داخل الاتحاد الأوروبي، لأنه يلغي الإجراءات السياسية والإدارية التي كانت ضرورية في النظام السابق لتسليم المطلوبين في أوروبا. وقد تزايد استخدام أمر التوقيف الأوروبي تزايداً مطَّرداً منذ بدء تنفيذه في عام ٢٠٠٤. كما شهدت السنوات الأخيرة تزايد التعاون في المسائل القضائية، مثل طلبات تسليم المطلوبين، فيما بين بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبي.

جيم- الإنجازات والتحدّيات في مجال المسؤولية المشتركة عن مراقبة المخدِّرات

٣٨- لم يعد لتقسيم البلدان إلى فئات "البلدان المنتجة للمخدِّرات" و"البلدان المستهلكة للمخدِّرات" و"بلدان العبور" ما يبرّره على أرض الواقع منذ وقت طويل. فقد أصبحت جميع البلدان، بدرجات متفاوتة، منتجة ومستهلكة للمخدِّرات ومعبَرا

(14) الأمم المتحدة، *مجموعة المعاهدات*، المجلدات ٢٢٢٥ و٢٢٣٧ و٢٢٤١ و٢٣٢٦، الرقم ٣٩٥٧٤.

لها. ومشكلة المخدِّرات الاصطناعية هي خير مثال على هذا التطوّر. ففي السنوات الأخيرة، تعزَّز مبدأ المسؤولية المشتركة بالإقرار بأنَّ مشكلة المخدِّرات، بجوانبها المتعدّدة، تؤثِّر على جميع البلدان تقريبا ولا يمكن أن تعالَج دون وجود إرادة سياسية قوية وتعاون دولي ومزيد من التنسيق بين الدولة والجهات الفاعلة غير الحكومية على جميع المستويات.

٣٩- ولتطبيق مبدأ المسؤولية المشتركة على الصعيد الوطني بفعالية دورٌ حاسم أيضا في إنجاح سياسات مراقبة المخدِّرات. إذ يتعيّن على الدول اتّباع نهج شامل ومتوازن وطويل الأجل ومتعدّد التخصّصات، يجمع بين الخطط الاجتماعية وخطط في قطاعات الصحة والتعليم وأجهزة إنفاذ القانون والقضاء، بمشاركة فاعلة للقطاع الخاص والمجتمع المدني.

٤٠- وتدلّ نتائج استعراضات لجنة المخدِّرات والنتائج التي توصّلت إليها الهيئة على أنَّ البلدان في جميع أنحاء العالم قد حقّقت نتائج هامة في مجالات عديدة من مجالات مراقبة المخدِّرات وذلك من خلال تعزيز قدراتها وتشريعاتها الوطنية بشأن مراقبة المخدِّرات، ووضع وتحسين آليات وإجراءات لجمع البيانات، وتقييم مدى تعاطي المخدِّرات، ورصد الاتجاهات، وتبادل المعلومات، وتنفيذ برامج محدَّدة للحدّ من عرض المخدِّرات غير المشروعة والطلب عليها ومكافحة الاتِّجار بها.

٤١- ولا يمكن تحقيق الإمكانات التامة التي ينطوي عليها مبدأ المسؤولية المشتركة بكاملها إلاّ إذا تحمّل كل بلد المسؤولية عن الحدّ من عرض المخدِّرات غير المشروعة والطلب عليها داخله. ويتعيّن على حكومات البلدان ذات الأسواق الكبيرة من المخدِّرات غير المشروعة وضعُ سياسات أكثر فعالية في مجال الوقاية من تعاطي المخدِّرات. وينبغي للبلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الناشئة أن تخصِّص، بالاشتراك مع الجهات المانحة، المزيد من الموارد لمعالجة مشاكل تعاطي المخدِّرات الخاصة بها. وبما أنّ تعاطي المخدِّرات، لا سيما في البلدان الغنية، رغم أنَّ المشكلة مطروحة أيضاً في بلدان أقل غنى، هو عنصر هام من عناصر مشكلة المخدِّرات، ينبغي للحكومات أن تستفيد استفادة تامة من مؤسسات التعليم والصحة في بلدانها لتوفير خدمات الوقاية من المخدِّرات وعلاج متعاطيها وإعادة تأهيلهم. وهذا يعني أيضا أنَّ البلدان بحاجة إلى وجود تشريعات وخدمات كافية على الصعيد الوطني في مجال الوقاية من تعاطي المخدِّرات بما يفي بمتطلّبات المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات. وينبغي أن تكون في تلك التدابير رسائل واضحة إلى الشباب والمجتمع ككل.

٤٢- وقد بيَّنت الهيئة في تقاريرها السنوية السابقة أنه لا يمكن تحقيق التنمية البديلة إلاّ في المناطق التي يتوفّر فيها قدر كاف من الأمن والاستقرار في إطار سيادة القانون. وما لم تستطع الحكومات بسط سلطتها وتهيئة بيئة آمنة، فلن تكون جهود تحقيق التنمية البديلة فعَّالة. كما دعت الهيئةُ الحكوماتِ إلى أن تعالج بمزيد من الفعالية مسألةَ المجتمعات المحلية المهمَّشة والمعرَّضة للمشاكل المتصلة بالمخدِّرات، بما في ذلك الجريمة والعنف. ويتعيّن على الحكومات توسيع نطاق خدمات مؤسساتها الوطنية لتشمل المجتمعات المحلية المهمَّشة، لا سيما في مجالات أمن المواطنين والإدارة العامة والصحة والتعليم.

٤٣- وفي إطار المسؤولية المشتركة، عملت الهيئة على مدى السنوات الماضية على لفت انتباه الحكومات إلى المسائل المستجدَّة التي تتصل بمكافحة المخدِّرات وتتطلّب من الدول الأعضاء والمنظَّمات الإقليمية والدولية والقطاع الخاص والمجتمع المدني اتخاذَ تدابير منسَّقة وموحَّدة وأكثر قوة. وتشمل تلك المسائل الأشكال الجديدة للجماعات الإجرامية المنظَّمة ونطاق أنشطتها، وأسواق المخدِّرات غير الخاضعة للتنظيم الرقابي، وتعاطي عقاقير الوصفات الطبية، وعدم توافر كميات كافية من أدوية شبائه الأفيون في كثير من البلدان، وانتشار صيدليات الإنترنت غير الخاضعة للتنظيم الرقابي، وإعلانات المخدِّرات، والأدوية المزيَّفة، ومحدودية الحصول على خدمات مرافق الرعاية الصحية، والافتقار إلى القدرات والموارد اللازمة للحد من عرض المخدِّرات غير المشروعة والطلب عليها فعليا.

٤٤- ويكتسي التعاون الدولي أهمية كبيرة في منع مبيعات صيدليات الإنترنت غير القانونية لمواد خاضعة للمراقبة الدولية، نظراً لما يتّسم به الإنترنت من طابع عالمي وديناميّ. فالأنشطة

صيدليات الإنترنت غير القانونية العاملة في أيّ بلد من البلدان آثار على صعيد العالم أجمع، وغالباً ما يؤدّي إيقاف تلك الأنشطة في ذلك البلد إلى نقلها إلى بلد آخر. ومن ثمَّ، تتحمّل جميع البلدان مسؤولية مشتركة عن اتخاذ إجراءات ضد المبيعات غير القانونية لصيدليات الإنترنت، ويتطلّب النجاح في التصدّي لتلك الأنشطة التعاونَ بين السلطات الحكومية على المستوى الدولي ومع أصحاب المصلحة الآخرين مثل اتحادات الصيادلة وصناعة المستحضرات الصيدلانية ومقدِّمي خدمات الإنترنت والخدمات المالية.

٤٥- وتتطلّب مواجهة التحدّيات في مجال مراقبة السلائف اهتماماً متواصلاً ومتضافراً من المجتمع الدولي. ومن الضروري أن تقرّ جميع الحكومات بأنَّ مراقبة السلائف هي مسؤولية مشتركة تتطلّب اهتماماً خاصاً من السلطات الوطنية المعنية بمراقبة المخدِّرات. كما يلزم وجود إرادة سياسية من أجل معالجة مشاكل مثل استعمال مواد غير مجدوَلة باعتبارها بدائل للسلائف الخاضعة للمراقبة، وتسريب السلائف من قنوات التوزيع المحلية، واستمرار حالة الضعف التي تعاني منها البلدان التي لا تملك موارد تمكِّن من اكتساب القدرات والمهارات التقنية اللازمة أو إنشاء المؤسسات اللازمة لمراقبة السلائف.

٤٦- ومع أنَّ جميع الدول تقريبا انضمَّت إلى كلٍّ الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدِّرات، فإنَّ سلامة نظام مراقبة المخدِّرات برمّته قد تتقوَّض باتخاذ دول، أو عدم اتخاذها، لإجراءات معيَّنة. وقد لفتت الهيئة انتباه الحكومات إلى ضرورة تنفيذ الالتزامات التعاهدية بطريقة ممنهجة على جميع مستويات الحكومة. ولاحظت الهيئة أنَّ بعض البلدان تمتثل تماماً للاتفاقيات على الصعيد الوطني في حين أنَّ سياساتها وإجراءاتها المتَّخذة على مستوى الولايات أو المقاطعات أو البلديات لا تتماشى مع أحكام الاتفاقيات.

٤٧- كما أهابت الهيئة بالحكومات أن تعنى بتعزيز قدراتها الوطنية على مراقبة المخدِّرات والوفاء بالمتطلبات الأساسية لتحقيق فعالية التدابير المتَّخذة والمساعدة الدولية التي تتمثّل تحديداً في وجود تشريعات محلية مناسبة لمكافحة المخدِّرات وهيئة وطنية فعَّالة لمراقبة المخدِّرات وأحدث الاستراتيجيات المتكاملة والمتوازنة لمكافحة المخدِّرات التي تعالج مسألة عرض المخدِّرات غير المشروعة والطلب عليها ومسألة عبور المخدِّرات المهرَّبة.

٤٨- وتستلزم التحديات التي حُدِّدت الاستعانة بمبدأ المسؤولية المشتركة لتحقيق مزيد من الفعالية في وضع وتنفيذ سياسات وطنية لمراقبة المخدِّرات تتماشى مع الاتفاقيات نصًّا وروحاً. ويجب أيضا تعزيز العلاقات المؤسسية على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، لا سيما بين سلطات إنفاذ قوانين المخدِّرات، من أجل تعزيز الثقة وتوثيق التعاون في استهداف جماعات الاتِّجار بالمخدِّرات والتحقيق بشأنها وتفكيكها.

دال- الاستنتاجات والتوصيات

٤٩- الأفعال أبلغ من الأقوال في دعم مبدأ المسؤولية المشتركة عن مراقبة المخدِّرات. ونظراً لما لمراقبة المخدِّرات من أبعاد تشمل عدّة قطاعات، فإنها وإطارها القانوني — أي النظام الدولي لمراقبة المخدِّرات — قادران على تعبئة العديد من الأطراف الفاعلة في الإدارات الحكومية والمنظَّمات غير الحكومية والقطاع الخاص والمنظَّمات المهنية في مجال الرعاية الصحية وحماية المستهلك والمنظَّمات الإقليمية والدولية.

٥٠- وقد انتهى المطاف بالحكومات إلى الإقرار بأنَّ مشكلة المخدِّرات تؤثِّر تقريبا على جميع فئات المجتمع في كل بلد. وتطبيق مبدأ المسؤولية المشتركة يعني أنه ينبغي اتخاذ تدابير واقعية وعملية يمكن لجميع الدول والجهات الفاعلة من غير الدول أن تتحرّك في إطارها في سعيها المتضافر إلى تحقيق أهداف الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدِّرات. إذ إنَّ المسؤولية المشتركة عن مراقبة المخدِّرات مفهوم ينبغي أن يستعان به على قياس مدى تعاون البلدان على الصعيد الدولي وكذلك على الصعيد المحلي.

٥١- وبما أنَّ عام ٢٠١٢ يصادف الذكرى المئوية لاعتماد أول معاهدة دولية لمراقبة المخدِّرات، فمن المهم جداً أن تتبنّى الدول الأعضاء مبدأ المسؤولية المشتركة أساساً للجهود الدولية في مكافحة المخدِّرات، جنباً إلى جنب مع الاتفاقيات الدولية

الثلاث لمراقبة المخدِّرات، وذلك بغية الحفاظ على الصحة العامة والحدّ من مخاطر مشاكل المخدِّرات على الأجيال القادمة. كما يمكن الاستعانة بالعبر المستخلَصة من مراقبة المخدِّرات في التصدّي لغيرها من التحدّيات العالمية المطروحة حاليا.

٥٢- وليس من السهل دوماً الاسترشاد بمبدأ المسؤولية المشتركة في ما يُتَّخذ من إجراءات على الصعيد العالمي، لكنه أكثر المبادئ فعالية بكل تأكيد. فالحكومات والمجتمع المدني والمجتمعات المحلية والقطاع الخاص في حاجة إلى العمل معا لضمان حياة صحية للمواطنين واحترام سيادة القانون.

٥٣- ومن أجل مزيد من تضافر أعمال المجتمع الدولي للنهوض بمبدأ المسؤولية المشتركة عن مراقبة المخدِّرات، توصي الهيئة بما يلي:

(أ) ينبغي للحكومات أن تمتثل لأحكام الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدِّرات. وينبغي لها أن تستحدث ممارسات أكثر فعالية في الحدّ من الطلب على المخدِّرات غير المشروعة، بالتركيز على التثقيف والوقاية والعلاج وإعادة التأهيل، وأن تولي المزيد من الاهتمام لضرورة الوقاية من تناول المخدِّرات لأول مرة؛

(ب) ينبغي إحياء روح المسؤولية المشتركة عن مراقبة المخدِّرات لدى الحكومات ومنظومة الأمم المتحدة والمنظَّمات الإقليمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص، على أساس القيم الجوهرية للشمولية، وتحديد الأغراض والأدوار بوضوح، واتّباع نهج متكامل ومتوازن ومتعدّد القطاعات يهدف إلى تحقيق نتائج مستدامة وتعزيز المساءلة فيما بين جميع الجهات الفاعلة. كما ينبغي للحكومات والمؤسسات العامة أن تسعى إلى زيادة القواسم المشتركة في الهدف المتوخّى من مختلف السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بمراقبة المخدِّرات والسياسات والاستراتيجيات التي تشجّع على العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية واحترام حقوق الإنسان والمعنية منها بالفساد والجريمة المنظَّمة؛

(ج) ينبغي للحكومات أن تحسِّن، عبر جهود تعاون منسّقة، الحالة الصحية للبشر وتزيد من رفاههم بضمان عدم استعمال المواد الخاضعة للرقابة الدولية إلاّ للأغراض الطبية والعلمية؛

(د) ينبغي للحكومات أن تجعل مراقبة المخدِّرات جزءا لا يتجزّأ من الأولويات الراسخة في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية، بما في ذلك توفير الموارد اللازمة لبرامجها المتعلقة بمراقبة المخدِّرات. ويجب دعم الإجراءات المتَّخذة على الصعيد الوطني بالتنفيذ الكامل للاتفاقيات على الصعيد دون الوطني وبالالتزام القوي للشركاء في مراقبة المخدِّرات بالتعاون الإقليمي والدولي والتعاون الإنمائي؛

(هـ) ينبغي للحكومات، التزاماً منها بمبدأ المسؤولية المشتركة، أن تستفيد استفادة كاملة من اتفاقية سنة ١٩٨٨، لا سيما المادة ٥، للتبرّع بقيمة الموجودات والممتلكات المصادرة لبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ودعم اتفاقات مراقبة المخدِّرات الثنائية والمتعدّدة الأطراف، حسب الاقتضاء؛

(و) من شأن إقرار الحكومات بوضوح أكثر بأهمية مراقبة المخدِّرات في إطار الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٥ أن يقوّي أيضا درجة التزام الدول والمنظَّمات الدولية والمؤسسات المالية الدولية بالإدماج الكامل للمجتمعات المحلية المهمَّشة المتضرِّرة من إنتاج المخدِّرات غير المشروعة والاتِّجار بها وتعاطيها في برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية؛

(ز) ينبغي للحكومات والمنظَّمات المعنية أن تضع آليات فعَّالة لتبادل المعلومات بشأن إجراءاتها وتجاربها وممارساتها الجيدة في مجال مراقبة المخدِّرات. وينبغي التشجيع على المزيد من التآزر وتنسيق العمل فيما بين المنظَّمات الإقليمية والدولية المعنية بغية تجنّب ازدواجية الجهود وتعزيز التعاون. وينبغي تشجيع تلك المنظَّمات على زيادة مشاركتها في جهود مشتركة، لا سيما الجهود الرامية إلى الحدّ من الطلب على المخدِّرات غير المشروعة. وينبغي، في الوقت نفسه، أن تزوِّد الدولُ في مختلف المناطق منظَّماتها الإقليمية بالإمكانيات والموارد اللازمة لتنفيذ استراتيجيات إقليمية لمراقبة المخدِّرات؛

(ح) ينبغي للحكومات، على الصعيد الوطني، أن تعزِّز المسؤولية المشتركة ببذل مزيد من الجهود لدمج أنشطة الحدّ من العرض والطلب في إطار سلطة مركزية موحَّدة لمراقبة المخدِّرات تتولّى تنسيق أعمال الإدارات والأجهزة الحكومية المسؤولة عن إنفاذ القانون وشؤون الصحة والتعليم والعدالة والتنمية الاقتصادية، إلى جانب ممثّلين عن المجتمع المدني والقطاع الخاص؛

(ط) ينبغي للحكومات أن تشجِّع على زيادة مشاركة المواطنين على الصعيد المحلي والمنظَّمات غير الحكومية وسائر أعضاء المجتمع المدني والقطاع الخاص في إيجاد سبل جديدة لتعزيز المسؤولية المشتركة في الجهود المبذولة لمراقبة المخدِّرات. فمن شأن ذلك تمكين الحكومات من تكثيف التعاون والتنسيق بين جميع الجهات الفاعلة المعنية، وتوزيع المهام والمسؤوليات فيما بينها، والتشجيع على توزيع ما يلزم من موارد مالية وموارد أخرى على تلك الجهات والأجهزة؛

(ي) ينبغي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة والمنظَّمات الإقليمية مواصلة دعم مبدأ المسؤولية المشتركة عن طريق خطط متعدّدة الأطراف قائمة على التعاون مثل مبادرة ميثاق باريس والمبادرة الثلاثية. وينبغي لها أيضا أن تقدِّم المساعدة إلى الدول من خلال إعداد وتنفيذ برامج متكاملة تعالج جميع جوانب مسألة مراقبة المخدِّرات والجرائم ذات الصلة بالمخدِّرات على الصعيدين الوطني والإقليمي. وتوفّر البرامج التي لديها لجنة توجيهية مؤلّفة من دول وشركاء تمويل إطاراً ممتازاً للمسؤولية المشتركة يتيح لها الاشتراك في استعراض التقدّم المحرَز والإنجازات والتحدّيات وتنفيذ أنشطة مشتركة.

ثانياً – التماسك والتفكّك الاجتماعيان والمخدِّرات غير المشروعة

١- إنَّ تعاطي المخدِّرات غير المشروعة هو واحدٌ من أكبر التحدّيات التي يواجهها العالم اليوم. فهو مشكلة تعمّ جميع البلدان، من أغناها إلى أفقرها، وجميع الفئات، كما تشمل، على نحو متزايد، جميع فئات الأعمار، وتؤدّي إلى استفحال الجريمة والفساد والإرهاب على الصعيد العالمي، وتُدرُّ ثروة خيالية على فئة قليلة، في حين تسبِّب أذىً لا حدَّ له للكثيرين، إذ تزهق ملايين الأرواح وتهدِّد بقاء المجتمعات في حدّ ذاتها في جميع أرجاء العالم.

٢- وقد أصبح نطاق مشكلة المخدِّرات العالمية وتأثيرها يهدّدان نظم الصحة والتعليم والعدالة الجنائية والرفاه الاجتماعي والاقتصاد، بل، في بعض الحالات، النظم السياسية في بلدان شتّى من العالم. وهي مشكلة اكتسبت زخما هائلا ووجدت، بفضل التكنولوجيات الجديدة، ومنها الإنترنت، وسائلَ جديدة لتوسيع نطاق تأثيرها وربحيتها.

٣- غير أنَّ الاهتمام في هذا الفصل لا ينصبّ على النمط العام لتعاطي المخدِّرات في مختلف المجتمعات، بل على تكوّن مجتمعات محلية متفاوتة الحجم في بلدان كثيرة – بعضها كبير وبعضها صغير – تكادُ مشكلة تعاطي المخدِّرات فيها تتّخذ بُعدا وبائيا، فتُساهم في تفاقم طائفة واسعة من المشاكل الاجتماعية وتزداد بدورها تفاقما بسبب تلك المشاكل التي تشمل العنف والجريمة المنظّمة والفساد والبطالة وسوء أحوال الصحة ورداءة التعليم، ممَّا يؤدّي إلى حلقة مفرغة يتضرّر منها الفرد والمجتمع. وتطرح هذه المجتمعات المحلية تحدّيات جِساماً، لا من حيث تلبية الاحتياجات الخاصة بها فحسبُ، بل أيضا من حيث الخطر الذي قد تُعرّض له أحيانا المجتمعات التي تنتسب إليها ككل.

٤- والمشاكل التي تواجهها تلك المجتمعات المحلية والاتجاه نحو ارتفاع مستويات تعاطي المخدِّرات والجريمة والتفكّك الاجتماعي كلها من دواعي الإحباط. غير أنَّ هناك مبادرات قائمة بالفعل في كثير من هذه المجتمعات تعمل وكالات حكومية وغير حكومية من خلالها بعزم وتصميم على تعزيز قدرة السكان المحليين والتصدّي للمشاكل الاجتماعية المتعدّدة التي تفشّت إلى أبعد الحدود في هذه المناطق.

٥- ولا شكَّ في أهمية تلبية احتياجات السكان في هذه المجتمعات. وتشكّل الأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بالقضاء على الفقر المدقع، وضمان تعميم التعليم الابتدائي، وتعزيز المساواة بين الجنسين، وتعزيز الصحة العامة للجميع، وخفض وفيات الأطفال، وتحسين صحة الأم، ومكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الأيدز، وضمان الاستدامة البيئية وتيسير الشراكات العالمية من أجل التنمية، موضع توافق سياسي في الآراء من أجل اتخاذ إجراءات لتلبية احتياجات هذه الجماعات الشديدة الضعف والمعرّضة لمخاطر جسيمة.

٦- ومن المهمّ إدراكُ أنَّ كثيرا من هذه المجتمعات المحلية الهامشية تعرّض صحة الذين يعيشون في كَنَفها ورفاهَهم لخطر فادح، ويمكن في الوقت نفسه أن تصبح أيضا بمرور الوقت مصدرَ خطر عظيم يهدّد المجتمعات التي تنتمي إليها ككل. ولا يمكن، بل لا ينبغي، تجاهل هذه المجتمعات، لا من حيث احتياجاتها ولا من حيث التحديات التي قد تطرحها بوجه أعمّ.

٧- والمجتمعات البشرية بطبيعتها لا تُختزل في كونها عبارة عن عدد كبير من الأفراد المتمايزين. فالصلات التي تربط الناس بعضَهم ببعض وتُولِّد شعورا مشتركا بالهوية وبوحدة الغاية لها أهمية أساسية ضمن مفهومي المجتمع المحلي والمجتمع ككل في حدّ ذاتهما. ومن المرجّح أن يكون هناك شعور قوي بالانتماء إلى المجتمع المحلي عندما يشعر الأفراد والأُسر شعورا واضحا بالرابطة التي تجمعهم بجيرانهم، وبالاشتراك في الاستثمار في المستقبل واللغة والاحترام المتبادل والثقة الراسخة.

٨- أمّا عندما يشعر الأفراد بعدم وجود أيِّ مصلحة لهم تُذكر في المجتمع ككل، والأهم من ذلك أنه عندما يشعرون بأنَّ المجتمع ككل لا يعير كبيرَ اهتمام لرفاههم، يكون هناك خطر حقيقي يُخشى معه أن تَضعُف الأواصر التي تربط الناس

لولا ذلك بعضَهم ببعض، ممَّا يحدث شرخا عميقا في الشعور بالانتماء الجماعي ويعطي زخما هائلا لطائفة واسعة من المشاكل الاجتماعية. هذا وإنَّ صحة المجتمعات المحلية والمجتمعات ككل إنما تقاس، إلى حدّ بعيد، بدرجة تماسكها. فعندما يتصدّع بُنيان المجتمعات ويخبو الشعور بالتماسك يَغلُب أن تكثُر المشاكل التي قد لا يكون تعاطي المخدِّرات والجريمة سوى أبرز مظاهرها. وهذه المشاكل قد تفضي إلى كثير من الاضطرابات الاجتماعية وأعمال العنف كالتي شهدتها مدن في أرجاء العالم، وهذه الاضطرابات الاجتماعية وأعمال العنف يمكن أن تنتشر خارج حدود المجتمعات المحلية ويمتد لهيبها إلى المجتمع ككل.

ألف– تنامي المجتمعات المحلية الهامشية ومشاكل تعاطي المخدِّرات في أوساطها

٩– ما يُشاهَد اليوم في بلدان شتّى في أرجاء المعمورة، في الدول الغنية والفقيرة على السواء، هو نشوء مجتمعات محلية هامشية تضافرت فيها عوامل الصراع والعنف وتعاطي المخدِّرات والجريمة والترهيب وسوء الأحوال الصحية وضعف التعليم ومحدودية فرص العمل أو انعدامها مطلقا، فكان لها أثرٌ وخيم وأصبحت هي القاعدة العامة بالنسبة لكثير من الأشخاص الذين يعيشون في كنفها.

١٠– فقد أصبح تعاطي المخدِّرات والاتجار بها والجريمة المنظَّمة ظواهر يومية داخل هذه المجتمعات. وهي مناطق تزايدت فيها العراقيل التي تعوق قدرة الحكومات الوطنية والمحلية على المراقبة وأصبحت فيها العصابات الإجرامية المدجَّجة بالسلاح والجيّدة التمويل تتولى دور توفير الإدارة المحلية والتحكم في حياة السكان المحليين من خلال مزيج من إجراءات الترهيب والمكافأة بمنافع آنية. واكتسبت مشكلة المخدِّرات في أوساط هذه المجتمعات زخما خارقا للعادة. وغالبا ما ينجرُّ الشباب الذين ترعرعوا في هذه الأوساط وراء ما يلوح على المشتغلين ببيع المخدِّرات والاتجار بها من علامات الثّراء العريض والمكانة الرفيعة.

١١– وعلى الرغم من أنَّ هناك أمثلةً مشهورة يعرفها القاصي والداني من هذه المجتمعات المحلية الهامشية في بلدان مثل البرازيل والمكسيك وجنوب أفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية، فإنَّ المشكلة قائمة في جميع المناطق. فعلى الصعيد العالمي، هناك مجتمعات محلية بعضها في المناطق القروية وبعضها في قلب أغنى المدن على وجه الأرض، حيث لم يعد السكان المحليون يشعرون بانتمائهم إلى المجتمع ككل وصارت مشاكل الإقصاء والتفسّخ الاجتماعيين ظواهرَ بادية للعيان.

١٢– ويشهد كثيرٌ من هذه المجتمعات تدهورا خطيرا أدّى إلى تفاقم طائفة عريضة من المشاكل الاجتماعية، منها تعاطي المخدِّرات والعنف والجريمة المنظّمة واعتلال الصحة ومحدودية التعليم وتفشّي البطالة. وفي ظلّ تلك المجتمعات ينتاب الأفرادَ والأسرَ شعورٌ عميقٌ باليأس يؤدّي بهم إلى الاعتقاد أنَّ ظروف عيشهم لن تتغيّر أبداً وأنهم لن يتمتّعوا بمنافع الأمن والأمان والاستقرار الاقتصادي التي ينعم بها سائرُ أفراد مجتمعهم. وقد يخطر لبعض الناس بكل عفوية وهم يصطَدِمون بواقع يبدون فيه منقطعي الصلة بالمجتمع ككل، أنه لا مبرّر يُذكر لعدم اتّباع أسلوب عيش يسمح لهم بتعاطي المخدِّرات والإجرام.

١٣– وكثيرا ما تعتبر هذه المجتمعات المحلية "مناطق محظورة"، أي أماكن يتحاشى الناس الذهاب إليها مخافةَ أن يتعرّضوا لأعمال العنف والترهيب. وقد يعتري الذين يعيشون في ظل هذه المجتمعات شعورٌ قوي بالهوية وبرابطة الانتماء إلى مجتمعهم الخاص، وهو شعور قد يكون منبعَ قوة لهم وفي الوقت نفسه مصدرَ انفصام عن المجتمع ككل. كما أنَّ الذين يعيشون في حظيرة المجتمع ككل قد ينظرون إلى سكان هذه المناطق وكأنهم أناسٌ مختلفون عنهم اختلافا جوهريا يعيشون حياة تتّسم نوعا ما بِسمة الخطر والجريمة.

١٤– وفي الوقت نفسه، قد ينتاب كثيرا من الوكالات التي تعمل في أوساط هذه المجتمعات (كالشرطة وهيئات الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية) شعورٌ بأن التحدّي الماثل في هذه المناطق أكبر من أن تقدِر على التغلّب عليه بمواردها

المحدودة. ففيما يتعلق بالشرطة مثلا، قد تبلغ العصابات الإجرامية المحلية درجة من القوة والنفوذ على تلك المجتمعات تتجاوز ببساطة قدرة أجهزة إنفاذ القانون التقليدية على النجاح في التحقيق في الأعمال الإجرامية وملاحقة المتورطين فيها قضائيا. وفي بعض الحالات، تتعمّد العصابات الإجرامية استهداف الشرطة فتقتل أعدادا كبيرة من ضباط إنفاذ القانون وتوجّه بذلك رسالة قوية إلى السكان المحليين مفادها أنها، أي التنظيمات الإجرامية، هي الماسكة بزمام الأمور، وليس الشرطة. ولمشكلة العصابات بُعد آخر، وهو دينامية المواجهة بين العصابات، التي تقوّي شعور الفرد بالانتماء إلى العصابة.

١٥- ويواجه الذين يعيشون في هذه المجتمعات واقعا قد تبدو فيه قدرة أجهزة إنفاذ القانون غير كافية للتصدّي لمستوى الجريمة المنظّمة داخل هذه المناطق، فينتابهم شعور بأنهم وقعوا فعلا رهائن في عقر ديارهم وأحيائهم.

١٦- والرسالة التي غالبا ما توجَّه بقوة إلى السكان المحليين من تلك العصابات الإجرامية هي تحذيرهم من التعامل مع الشرطة. وهي رسالة غالبا ما توجّه بواسطة التهديد بالعنف وبالعنف الفعلي أيضا. وقد يصبح السكان المحليون خائفين من المجاهرة بمعارضة المتورّطين في المتاجرة بالمخدِّرات داخل تلك المجتمعات. والحقيقة أنَّ هؤلاء الناس، حتى وإن كانوا ربّما يميلون إلى إبلاغ الشرطة بما يجري، قد يخشون أن تقوم العناصر الفاسدة ضمن الشرطة المحلية بتسريب بلاغاتهم إلى الضالعين في هذه الجرائم. وهذا قد يؤدّي بدوره إلى حالة الإحجام عن نقل أيّ معلومات مطلقا إلى الشرطة أو الاكتفاء بنقل معلومات شحيحة إليها، ونتيجةً لذلك قد يتكوّن انطباع بأنَّ المجتمع المحلي برمّته شريك على نحو ما في أسلوب العيش الإجرامي.

١٧- وعندما تُقدِم أجهزة إنفاذ القانون بالفعل على تنفيذ عمليات للتصدّي للعصابات الإجرامية في تلك المناطق، قد تقتضي الحاجة في بعض الأحيان تنفيذ تلك العمليات بطريقة شبه عسكرية. والواقع أنَّ العصابات الإجرامية التي تتولّى أساسا تسيير تلك المناطق مدجّجةٌ بالسلاح إلى درجة أنَّ عمليات إنفاذ القانون الوحيدة التي تعتبرها السلطات أحيانا آمنة هي العمليات التي تضمّ أفراد الشرطة وعناصر من الجيش. ومهما يخصص لتلك العمليات من موارد ومهما كان تخطيطها محكما وتنفيذها بروح مهنية، فلا مفرّ من أن يتكوّن انطباع بأنَّ سلطة الدولة في خطر شديد.

١٨- ولا يتجلّى الانسلاخ والتفسّخ داخل هذه المجتمعات في مدى انتشار بيع المخدِّرات وتعاطيها وما يتصل بها من الجرائم فحسبُ، بل إنَّ هذه الجماعات تتّسم في الغالب الأعم بضعف الخدمات الصحية أو انعدامها كليّة، ومحدودية الخدمات الاجتماعية، ونقص في تمويل الخدمات التعليمية، وضعف شبكات النقل أو انعدامها مطلقا، وضعف مرافق الصرف الصحي وضعف إمكانيات الحصول على السلع والخدمات وفرص العمل، فضلا عن ارتفاع معدّلات الاعتلال والوفيات.

١٩- ورغم أنَّ تلبية احتياجات السكان في هذه المناطق ستكون ولا شكَّ أمرا محفوفا بالمصاعب، فإنَّ التقاعس عن ذلك ستكون له عواقب أفدح بكثير وينبغي تجنّبه بأيِّ ثمن. ولا ينحصر التحدّي في ضمان إنفاذ القانون بفعالية وكفاءة، بل يتعدّى ذلك بكثير ليشمل إعادة التأهيل الاجتماعي لتلك المناطق لكي يتسنّى للقاطنين بها التمتّع بمنافع المشاركة الكاملة ضمن المجتمع ككل. كما أنه لا بدّ من الإقرار بأنَّ أيَّ جهود تبذل لتحقيق إعادة التأهيل الاجتماعي ستواجه منافسة ضارية من العصابات الراسخة الجذور.

باء- تهديد التماسك الاجتماعي

٢٠- يتطرّق هذا الباب بإيجاز إلى ما يهدّد التماسك الاجتماعي من مخاطر تشهدها الآن بعض المجتمعات. ورغم أنَّ هذه المخاطر كثيرة ومتنوّعة، فمن المهم إدراك أنَّ أيًّا من العمليات الاجتماعية الموصوفة أدناه لا ينبغي أن يعتبر عاملا يؤدّي حتما بالفرد إلى أسلوب عيش قائم على تعاطي المخدِّرات والجريمة. فمتى وحيثما مارس المرء هذه السلوكيات، فهو يمارس جانبا من حرية الاختيار الشخصي إلى حدّ ما. وليس المقصود من ذلك إلقاء التبعة على الضحية، بل إدراك

أنَّ المرء، مهما كانت العمليات الاجتماعية التي يخضع لها والضغوط الاجتماعية الواقعة عليه، يظل قادرا على ممارسة جانب من حرية الاختيار فيما يفعله وما يمتنع عن فعله. ومن المهم ملاحظة أنَّ هذا الجانب من حرّية الاختيار هو الذي يبشر بإمكانية التحسّن وإعادة التأهيل، حتى في أصعب الظروف، وبقدرة الفرد على أن يجد لنفسه طريق الخلاص من الصعوبات التي يواجهها.

١- استمرار التفاوت الاجتماعي

٢١- يحدث في الكثير من المجتمعات أن تغتني بعض الفئات الاجتماعية، فتتسع الفجوة بين الأغنياء والفقراء وتترسّخ. ونتيجة لهذا التفاوت، تصبح الفوارق ملحوظة في طائفة من مؤشرات الصحة والرفاه الاجتماعي، مثل صحة الأطفال والأمهات ووفيات الأطفال والاعتلال والأجل المتوقع ونسبة السكان الملمين بالقراءة والكتابة.

٢٢- وعندما يعاني المجتمع من تعدّد أوجه التفاوت واستمرارها وتجذّرها بهذا الشكل، قد تفقد بعض الفئات الاجتماعية الأمل بالفعل في أن تنعم قط بثمار المشاركة الكاملة في حياة المجتمع الكبير. وعندما يواجه أفرادها مستقبلا تضيق فيه أبواب الفرص المتاحة أمامهم، قد يأخذون في الانسلاخ عن المجتمع ككل، وينخرطون في مجموعة من السلوكيات الضارة بهم وبه، ومنها تعاطي المخدِّرات والاتجار بها.

٢- الهجرة

٢٣- يصبح المهاجرون، أفرادا وجماعات، عند النزوح من منطقة إلى أخرى، أكثر عرضة لصعوبات اجتماعية متعدّدة ترتبط بإحساسهم بالتشرّد. وقد يكون من بينها تحدّيات تهدّد صحتهم البدنية والنفسية ورفاههم وعملهم ومساراتهم التعليمية وحياتهم الأسرية. ولئن كان للهجرة فوائدها الإيجابية الجمة على المهاجر والمجتمع ككل، فقد تثير لدى النازح الإحساس بالانفصال عن المجتمع المحيط به والشعور بالضعف. وعندما تكون طائفة من المهاجرين قادمة من مناطق مرتبطة بإنتاج المخدِّرات غير المشروعة وتعاطيها، يزداد احتمال أن ينخرط أفرادها في أشكال من إساءة استعمال المخدِّرات كسبيل للتغلّب على هذا الإحساس بالتشرد.

٣- التحوُّل السياسي والاقتصادي

٢٤- بالمثل، قد تشهد المجتمعات التي تمر بمراحل تحوُّل سياسي واقتصادي تراجعا كبيرا في قوة التماسك الاجتماعي. فعندما تفقد الهياكل السياسية والأنشطة الاقتصادية السابقة سندها وتنشأ أشكال جديدة من النشاط الاقتصادي والحوكمة، قد تشعر بعض الفئات الاجتماعية بالعزلة والانفصال عن المجتمع الكبير. وهذا الإحساس بالاغتراب عن الهياكل الجديدة للحوكمة قد يؤدّي بالأفراد والفئات الاجتماعية إلى الانخراط في ضروب شتى من السلوكيات الضارة بهم وبمجتمعهم.

٤- نشوء ثقافة الإسراف على النفس

٢٥- قد لا يتقوّض التماسك الاجتماعي بفعل الفقر والإقصاء الاجتماعي فحسب، بل أيضا من جراء نشوء ثقافة تدعو للإسراف على النفس. فعلى سبيل المثال، قد يرى بعض الأشخاص ممن ينعمون برفاهية العيش أنهم لم يعودوا بحاجة إلى العيش وفق قواعد وأعراف باقي أفراد المجتمع وقد يتبعون أنماطا من السلوكيات تتسبّب في إلحاق الأذى بأنفسهم. وقد يشعر بعضهم أنَّ تعاطي أنواع معيّنة من المخدِّرات (مثل مسحوق الكوكايين) رمز يجسّد نجاحهم ورفعة مكانتهم. وقد يُعتبر تعاطي المشاهير وبعض العاملين في قطاعات الفنون والموسيقى والترفيه للمخدِّرات سلوكا يعبّر عن مواهبهم الخلاّقة ومكانتهم الرفيعة. ويمكن لثقافة التساهل تجاه تعاطي بعض الأشخاص والفئات الاجتماعية للمخدِّرات، التي قد تنشأ نتيجة لذلك، أن تساهم في اتّساع دائرة قبول بعض ضروب إساءة استعمال المخدِّرات في المجتمع الكبير باعتبارها من

الممارسات العادية، ويمكن لها بدورها أن تؤدّي إلى تقويض التماسك الاجتماعي.

٥- نمو النزعة الفردية والاستهلاكية

٢٦- تشهد بعض المجتمعات اتجاها متزايدا لإعطاء الأولوية لإشباع احتياجات الفرد على إشباع احتياجات المجتمع الكبير. وكان من جرّاء تزايد الاهتمام بإشباع رغبات الفرد وزيادة التركيز على الاستهلاك إضعاف التماسك الاجتماعي في بعض المجتمعات وزيادة بعض أشكال السلوكيات الضارة بالفرد والمجتمع مثل إساءة استعمال المخدِّرات.

٦- التحوُّل في القيم التقليدية

٢٧- قد تتعرّض قوّة التماسك الاجتماعي للتقوض الشديد أيضا عندما يحدث تحوُّل في القيم التقليدية نتيجة لظهور تغيّرات ثقافية وسياسية واقتصادية وروحية وكذا نشأة مجموعات جديدة من القيم لاحقا. وقد يفرز هذا الوضع إحساسا لدى بعض الفئات الاجتماعية بالإقصاء أو بالانفصال عن القيم الجديدة والناشئة ويجعلها أكثر ميلا إلى السعي لتحقيق مصالحها الخاصة بغضّ النظر عن تأثيرها على المجتمع ككل.

٧- المجتمعات في مرحلة النزاعات وما بعدها

٢٨- عندما تمر المجتمعات بحالات نزاع أو تخرج منها، كثيرا ما تتبدّى فيها أمارات واضحة على حدوث انهيار في التماسك الاجتماعي. وقد يصيب التوتّر والضعف في هذه الحالات الروابط الاجتماعية التي كانت في السابق وثيقة ومتداعمة، مما يترك قطاعات واسعة من السكان فريسة للشك في مدى قوة انتمائها لمجتمع مشترك. وقد تشهد المجتمعات التي تتعافى من آثار نزاع فراغا في هيكل الحوكمة يمكن أن تعاني خلاله من نقص في الخدمات الاجتماعية وأن تصبح آليات العدالة وإنفاذ القانون في ظلّه غير ظاهرة للعيان. وقد يزيد هذا التماسك الاجتماعي وهنا على وهن.

٨- النمو الحضري السريع

٢٩- قد يتعرّض الكثير من أشكال التماسك الاجتماعي التقليدية للتآكل والتحلّل في المجتمعات التي تشهد نموا حضريا سريعا، ومنها المجتمعات التي تشهد نزوحا سكانيا من الريف إلى الحضر. وربما يكون من صور هذا التآكل والتحلّل تفكّك الروابط الأُسرية والتقارب الأُسري. كما قد يشمل تحوُّل المناطق الحضرية إلى فضاء ثقافي يبدي تساهلا تجاه طائفة أكبر من السلوكيات الفردية والتجاوزات الاجتماعية والفردية نتيجة لزيادة إحساس الفرد بأنه "نَكِرة" لا أحد يعرف هويته داخل تلك المناطق.

٩- فقدان احترام القانون

٣٠- عندما يشعر السكان المحليون بأنَّ نظامهم القانوني جائر أو فاسد أو غير فعّال، فمن المرجّح أن يفقدوا الثقة بتلك القوانين والهيئات المعنية بتنفيذها، وهو أمر لا يصعب التنبّؤ به. ويصبح هناك خطر حقيقي في هذه الحالات من أن يفقد الناس بالفعل الأمل في أن تتمكّن الحكومة الوطنية أو المحلية قط من أن تفعل لهم أيَّ شيء لتحسين أحوالهم. وقد ينظرون إلى الساسة والموظفين العموميين بعين الريبة والشك، وينحون بصورة متزايدة إلى اعتبارهم أناسا تحرّكهم رغبتهم في تحسين أحوالهم وليس أحوال السكان المحليين. وقد تؤدّي هذه الحالة بالعصابات الإجرامية إلى أن تظهر بمظهر السلطة الفعّالة الوحيدة في المنطقة.

١٠- اقتصاد المخدِّرات المحلي

٣١- قد تنشط تجارة المخدِّرات غير المشروعة في هذه المجتمعات إلى حدّ أنها تقتلع بالفعل الأنشطة الاقتصادية المشروعة، ولا يقتصر الخطر في ذلك على مجرّد انتشار تجارة المخدِّرات غير المشروعة نفسها، بل أيضا ظهور ثقافة تعاطي المخدِّرات. ويمكن لهذه الثقافة في بعض الحالات أن تصبح

مكتفية ذاتيا، فهي تكسب سكان تلك المناطق هوية متميّزة وفي الوقت ذاته تعمق انفصالهم عن مجتمعهم الكبير.

٣٢- هذه هي المشاكل المتعدّدة التي تواجهها مجتمعات "البؤر الساخنة" في بلدان ومناطق في شتى أرجاء العالم. وهي تمثّل الذروة القصوى لمشاكل الجريمة والمخدِّرات التي تتجلّى على السواء في شتى أرجاء العالم. وهنا تكمن المعضلة. فهذه المشاكل المتعدّدة كثيرا ما تتضافر إلى الحدّ الذي تتحكّم فيه في حياة سكان هذه المجتمعات.

جيم- التصدّي للمشكلة

٣٣- تعكف الحكومات والأجهزة المحلية وجماعات المتطوّعين في الوقت الحاضر في بلدان من مختلف أنحاء العالم على تنفيذ مبادرات ترمي إلى معالجة المشاكل المتعدّدة التي تثيرها المجتمعات المحلية الهامشية هذه. فعلى سبيل المثال، يمكن لأنشطة الشرطة المجتمعية وتحسين الخدمات الاجتماعية وتهيئة الفرص لممارسة الأنشطة الترويحية وإنعاش البيئات الحضرية أن تفيد في تحسين التماسك الاجتماعي في المجتمعات التي تعاني من التفكّك الاجتماعي.

٣٤- ففي البرازيل مثلا، تسعى الحكومة إلى انتزاع السلطة من العصابات الإجرامية المسلحة في المناطق العشوائية (الفافيلات) بشنّ سلسلة من الغارات البارزة التي يشارك فيها أفراد الشرطة والجيش للقبض على زعماء تلك العصابات وإعادة بسط سيادة القانون. وقد التُزم، استكمالاً لنُهج إنفاذ القانون هذه المنفَّذة في بعض المناطق، بالشرطة المجتمعية التي تقوم بموجبها وحدات تسمّى بـ "شرطة السلام" بالعمل على بناء جسور التواصل مع السكان المحليين، وتنظّم في بعض الأحيان دورات دراسية أو تدعم جماعات من الشبان، مما يجعلها أشبه بالأخصائيين الاجتماعيين. ومن خلال هذه الجهود المتضافرة، يجري العمل على تقويض القاعدة التي تستمد منها العصابات الإجرامية المنظَّمة سطوتها وإشاعة الإحساس بالثقة بين الشرطة وسكان تلك المناطق بما يعزز شعور هؤلاء السكان بالأمن والأمان.

٣٥- وفي منطقة كيب فلاتس بجنوب أفريقيا، التي تعاني منذ وقت طويل من ارتفاع معدّلات تعاطي المخدِّرات والعنف وتردي الأحوال الصحية وقلّة فرص العمل، اضطلعت هيئات وطنية ودولية بتنفيذ مبادرات ترمي إلى الحدّ من مستويات العنف المرتكب في الشارع من خلال تحسين الأوضاع في المناطق الحضرية. وكثيرا ما تستهدف هذه المبادرات الأماكن التي ترتفع فيها مستويات الجريمة، وتشمل تحسين وتطوير شبكات النقل المحلية، وإصلاح الفضاءات الحضرية المهملة وتحسين الإضاءة وتشديد الحراسة كوسيلة لإشاعة الإحساس بالأمان لدى السكان المحليين. وأنشئت في عدد من هذه المجتمعات مراكز مجتمعية صغيرة تعرف باسم "مراكز المراقبة" على طول طرق المشاة الرئيسية. ويتولى السكان المحليون العمل في هذه المراكز على مدار الساعة يوميا، وهي مستخدمة للتقليل من تعرض السكان المحليين لمخاطر العنف.

٣٦- وقد وضعت خطط مماثلة لتحسين الأوضاع في المناطق الحضرية في السلفادور وكولومبيا لفائدة المجتمعات المحلية الهامشية التي تعاني من ارتفاع في معدّلات تعاطي المخدِّرات والجريمة، وتتولى تمويل الكثير منها طائفة مختلفة من المنظَّمات الوطنية والدولية.

٣٧- ويُنفَّذ في الولايات المتحدة برنامج بعنوان "الشوارع الآمنة"، كان قد أُعدُّ أصلا في مدينة شيكاغو، ثم وُسِّع نطاقه ليشمل مدنا أخرى، وهو يرمي إلى تخفيض مستويات العنف المرتكب في الشارع في المجتمعات المحلية الهامشية. وفي بلتيمور، يُستخدم البرنامج لإشراك طائفة واسعة من التنظيمات المجتمعية المحلية والجماعات الدينية والهيئات التطوّعية والرسمية في محاولة لدعم جهود المجتمعات المحلية الرامية إلى التصدّي لمختلف المشاكل المتفشّية في أحياء المدينة التي تعاني من ارتفاع معدّلات الجريمة وتعاطي المخدِّرات. وتُنظّم أنشطة للتواصل مع سكان المناطق التي شهدت حوادث استخدمت فيها الأسلحة النارية، وذلك بهدف تشجيع الشباب على التماس طرائق بديلة لفضّ المنازعات وتجنّب ممارسة العنف باستخدام الأسلحة النارية.

٣٨- وفي مدن أخرى بالولايات المتحدة تعاني من جرائم متصلة بالمخدِّرات وتستخدم فيها الأسلحة النارية، تنفّذ الشرطة المحلية برامج تقدِّم للسكان مكافآت مالية مقابل تسليم أيِّ أسلحة للشرطة. ورغم أنَّ من المستبعد أن يسلّم ممارسو العنف في الشارع أسلحتهم، فإنَّ هذه البرامج تشيع إحساسا بين السكان المحليين بتحسن الحالة الأمنية على العموم نتيجة لقلة الأسلحة المتداولة.

٣٩- ورغم أنَّ مبتكرات التكنولوجيا، مثل الإنترنت، مستخدمة بكثرة لدى المتَّجرين بالمخدِّرات والعصابات، فيمكن الاستفادة أيضا من تلك المبتكرات استفادة فعّالة في تمكين المجتمعات المحلية من التصدّي للجرائم المتصلة بالمخدِّرات والجريمة المنظَّمة. وموقع "I paid a bribe" ("لقد دفعت رشوة") الشبكي في الهند مثلا يتيح للأفراد الإبلاغ عن الحالات التي يطلب فيها منهم موظف رشوة لتيسير الإجراءات الإدارية. ورغم أنَّ هذه البرامج يمكن أن تنهض بدور فعّال في تمكين المجتمعات المحلية، فيخشى أن يستخدمها المجرمون أيضا لتهديد وترهيب الغير.

٤٠- وفي اسكتلندا، حيث رُئي أنَّ تعاطي المخدِّرات والجريمة يؤثّران بشدّة على منطقة معيّنة، نظّمت الشرطة والمجلس البلدي المحليان فيها مبادرة لتأمين سلامة الأطفال، وهي تخوّل للشرطة المحلية سلطة التقاط الأطفال دون السادسة عشرة غير المصحوبين بذويهم من الشوارع وإعادتهم إلى أسرهم في حال وجودهم فيها بعد الساعة التاسعة مساءً. وفي ليفربول وبعض المدن الأخرى في المملكة المتحدة، وضعت مشاريع مماثلة تقضي بالتقاط الشباب المعرّضين للخطر من الشوارع ليلاً سعيا للتصدّي لمشكلة الانضمام للعصابات والجرائم المرتكبة في الشوارع.

٤١- كما أنَّ قوات الشرطة في مدن بريطانية، مثل برمنغهام وليفربول ومانشيستر، تسعى، على غرار نظيراتها في البرازيل، إلى معالجة مشكلة الحوادث التي تستخدم فيها الأسلحة النارية، بالجمع بين تدابير إنفاذ القانون ومبادرات الشرطة المجتمعية بهدف بناء دعائم الثقة والدعم المتبادل مع أفراد المجتمع المحلي. ومثال ذلك عناية أفراد الشرطة بأشقاء أعضاء العصابات المعروفين ممن يحتمل أكثر ما يحتمل أن ينضمّوا إلى عصابات.

٤٢- وفي فرنسا، أنشئت آلية قضائية جديدة من أجل المناطق المحرومة خصيصا تُعرف باسم "مراكز العدالة والقانون". وأقيمت هذه المراكز في قلب المناطق المحرومة لتعالج الجرائم البسيطة والمتوسطة. وهي تعمل بالفعل كفروع للمحاكم. وتمارس المراكز عملها أساسا بأسلوب الوساطة. ويدير المركز قاضي صلح يساعده أعضاء من المجتمع المدني. وتستقبل هذه المراكز أيضا الضحايا وتقدّم استشارات قانونية. ويوجد في الوقت الراهن ١٠٧ من هذه المراكز تستقبل أكثر من ٥٠٠ ٠٠٠ شخص كل عام.

٤٣- وتضمّنت برامج أخرى التعامل مع آباء وأمهات الشباب المعروف أنهم معرضون لخطر الانضمام إلى العصابات، وذلك بهدف تدعيم جهود الوالدين الساعية إلى الحدّ من تعرض الأبناء لمخاطر جرائم الشوارع وتحسين قدرتهما على ملاحظة ما يظهر عليهم من علامات مبكرة تنبئ بانضمامهم لعصابات. وأُولي الاهتمام أيضا لضمان توفير بدائل للشباب في الشوارع في تلك المجتمعات تغنيهم عن إنفاق أوقاتهم بصحبة أعضاء العصابات. واستتبعت هذه البرامج توفير اشتراكات مجانية أو مدعومة في مرافق للأنشطة الترويحية وإقامة نواد وتنظيم أنشطة من أجل الشباب في إطار جهود متضافرة من أجل إيجاد بدائل تغنيهم عن الالتحاق بالعصابات، وكان من الفوائد الإضافية لتلك الجهود تحسين التماسك الاجتماعي بين الشباب في المجتمع المحلي.

٤٤- وفي منطقة قطالونيا بإسبانيا، جرت محاولة لمعالجة مشكلة الانضمام للعصابات وما ترتكبه من عنف باتّباع نهج فريد، حيث التزمت حكومة المقاطعة باجتذاب عصابات معيّنة إلى المساهمة في عمليات الحوكمة المحلية. ومثال ذلك محاولة نفّذت لتحويل إحدى العصابات إلى جمعية ثقافية تعمل على خدمة مصالح الشباب وتيسير إدماج المهاجرين القادمين من أمريكا اللاتينية في المجتمع. وبعد شرعنة

العصابة، تمكنت من الحصول على مجموعة استحقاقات من الحكومة، مما أتاح لها تقديم طائفة من المشاريع التعليمية والتدريبية في المناطق التي تعمل بها. وأُلزم أفرادها في إطار عملية الشرعنة هذه بالتوقّف عن مزاولة الجريمة والعنف.

٤٥- وفي جمهورية إيران الإسلامية، بُذلت محاولات دؤوبة لتوفير المزيد من مواد الوقاية من تعاطي المخدِّرات في المدارس والسجون وأماكن العمل سعياً إلى الحد من آثار تعاطي المخدِّرات وفيروس نقص المناعة البشرية على المجتمع. وَسَعَت المنظَّمات غير الحكومية العاملة في كل قطاع من هذه القطاعات إلى زيادة معرفة المجتمع المحلي بعوامل الخطر وكيفية الحد منه وتوفير طائفة واسعة من الأنشطة الترويحية والرياضية سعيا للحدّ من عدد الشباب الذين ينزلقون إلى هاوية تعاطي المخدِّرات والأنشطة المتصلة بالمخدِّرات.

٤٦- وبغضّ النظر عن مختلف المبادرات التي تركِّز تركيزا واضحا على معالجة المشاكل المتصلة بالمخدِّرات والجريمة في المجتمعات المحلية الهامشية، بات من المسلَّم به أيضا أنَّ الكثير من جوانب الجغرافيا الطبيعية والاجتماعية لهذه المجتمعات الهامشية تزيد بالفعل من الإحساس بالعزلة والتفكّك الاجتماعيين بين سكانها ومن صعوبة معالجة هذه المشاكل بشدّة. ومثال ذلك رداءة شبكات النقل أو انعدامها تقريبا لدى بعض المجتمعات الهامشية، وهو ما يعرقل تزويدها بخدمات الدعم مع تعميق إحساسها بالعزلة والضعف. وسعيا لمعالجة هذه المشاكل، التزمت الحكومة في البرازيل وفي بلدان أخرى بتحسين شبكات النقل لتحفيز أشكال التنمية والدعم الأخرى. والتُزم في بعض المناطق بالقيام لأول مرة بوضع نظام ناجع لتسجيل الأراضي وتنظيم استغلالها سعيا لعكس مسار الاتجاه المتصاعد نحو التفكّك الاجتماعي. واتُّخذت في بعض البلدان، مثل بيرو وجنوب أفريقيا وغانا وكوت ديفوار وملاوي، مبادرات لتحسين عملية تسجيل الأراضي من أجل تمكين السكان المحليين من الحصول على قروض للتنمية العقارية بضمان ملكيتهم للأرض، ومن ثم توفير حافز وسبيل للتنمية العقارية داخل تلك المجتمعات المحلية الهامشية.

٤٧- ورغم ما عليه مختلف هذه المبادرات من تباين، فإنها تتفق جميعا على الاهتمام بإشراك السكان المحليين في كل مرحلة من مراحل العمل.

٤٨- وتؤكّد الهيئة على أهمية تلبية احتياجات المجتمعات المحلية التي تعاني من التفكّك الاجتماعي قبل أن تصل إلى درجة تصبح فيها القدرات العادية للحكومات والمنظَّمات المحلية على اتخاذ إجراء فعّال في هذا الشأن غير كافية. ويجب التعرف على أولى علامات انهيار التماسك الاجتماعي داخلها وتداركها. وقد تشمل هذه العلامات تغيّر التركيبات السكانية والتغيّر في أنماط استغلال الأراضي وتغيّر الديناميات الاجتماعية عقب الهجرة أو في مراحل ما بعد النزاع، وتدنّي مستويات الخدمات التعليمية وعدم كفاية الخدمات الصحية المتاحة ومحدودية تجارة التجزئة وسوء شبكات النقل وتصاعد معدّلات العنف.

٤٩- ويمكن للمشاكل المطروحة في هذه المجتمعات أن تستشري خارج حدودها؛ أما إذا ما استمرت لأمد طويل دون حل، فإنَّ العدوى تصبح في حكم المؤكَّد. وعند هذه النقطة، قد تمارس هذه المجتمعات المحلية الهامشية تأثيرا قويا يؤدّي إلى ظهور التطرف، مما يهدّد نسيج المجتمع الكبير نفسه. وهذا خطر يجب القضاء عليه.

دال- التوصيات

٥٠- إنَّ الخروج من الحلقة المفرغة للتفكّك الاجتماعي وما يقترن به من مشاكل المخدِّرات يستلزم اتّباع نهج متعدّد التخصّصات يشارك فيه أصحاب المصلحة على كافة المستويات، بما يشمل المواطن والأسرة والمجتمع المدني والحكومة بسائر مستوياتها والقطاع الخاص. وتوصي الهيئة في هذا الشأن بما يلي:

(أ) يجب على الحكومات أن تكفل توفير خدمات الوقاية من تعاطي المخدِّرات، ولا سيما في المجتمعات المحلية التي تعاني من التفكّك الاجتماعي. وينبغي إشراك كل أصحاب المصلحة - من مدارس وتنظيمات مجتمعية وآباء وأمهات ودول

وهيئات تطوّعية – في رسم وتنفيذ برامج رامية إلى تحقيق هذا الهدف، على أن تُعدَّ هذه البرامج بما يتفق مع احتياجات كل مجتمع محلي على حدة، وينبغي أن تبعث برسالة رئيسية مفادها أنَّ تعاطي المخدِّرات ليس قدرا محتوما على من ينشأ في ذلك المجتمع. وينبغي تنفيذها في إطار مجموعة متكاملة من الأنشطة الأخرى التي تعطي الناس، ولا سيما الشباب، إحساسا إيجابيا بقيمتهم الذاتية وقيمة ما ينجزونه من أعمال مع تزويدهم بالمهارات الحياتية اللازمة لمقاومة الانزلاق إلى عالم المخدِّرات؛

(ب) قد ينجذب الناس في المجتمعات المحلية التي تعاني من التفكّك الاجتماعي إلى مزاولة الأنشطة المتعلقة بالمخدِّرات غير المشروعة إذا ما أحسّوا بانسداد أبواب الفرص الأخرى المتاحة أمامهم. ولذا، ينبغي للحكومات أن تكفل تمكين الشباب وأسرهم من الحصول على فرص للتعليم والعمل والترويح عن النفس على غرار الفرص المتاحة في أماكن أخرى؛

(ج) يحتمل في المجتمعات التي تعاني من الحرمان الاقتصادي أن ينجذب الشباب إلى دائرة تعاطي المخدِّرات بدافع من الانبهار بمظاهر النجاح المالي المقترن بالانخراط في أنشطة المخدِّرات غير المشروعة، الأمر الذي يعمّق من تهميشهم في المجتمع الكبير. ومن ثم، ينبغي للحكومات، في إطار استراتيجياتها الرامية إلى معالجة مشكلة المخدِّرات في المجتمعات المهمّشة، أن تتصدّى لمظاهر النجاح المالي المقترن بالعمل في سوق المخدِّرات غير المشروعة وأن تهدف إلى إيجاد بدائل تكون قدوة للشباب. وهذا أمر بالغ الأهمية في الأماكن التي كان زعماء العصابات يمثّلون فيها سابقا القدوة الوحيدة أمام الشباب؛

(د) ينبغي أن يُنفّذ برنامج شامل من تدابير الإصلاح المجتمعي على أوسع نطاق ممكن في المجتمعات المحلية التي تعاني من التفكّك الاجتماعي ومن مشاكل متصلة بتعاطي المخدِّرات. وينبغي، كخطوة أولى عند الاقتضاء، أن تدعم الحكومات العمل على استحداث نظام فعّال للحوكمة المحلية، بمشاركة المواطنين والأسر والمجتمع المدني، من أجل تمكين المجتمعات المحلية وإشاعة ثقافة الطموح بدلا من ثقافة التهميش. وعند الاقتضاء، ينبغي للحكومات أن توظِّف في بعض المجتمعات المحلية استثمارات لتوفير نظم منصفة وفعّالة للنقل والصحة والتعليم والدعم الاجتماعي إلى جانب إتاحة فرص العمل وتوفير مرافق كافية لتجارة التجزئة. وينبغي تشجيع القطاع الخاص على المشاركة باعتبارها فرصة للاستثمار لا تبرّعا خيريا؛

(هـ) ينبغي للحكومات أن تستهدف في عمليات التخطيط والتنمية أن تكفل تمتّع هذه المجتمعات المحلية الهامشية بالقدرات والوسائل اللازمة للتحوّل إلى مجتمعات مزدهرة ترتبط بمجتمعها الكبير بدلاً من أن تنفصل عنه. وينبغي أيضا الاستفادة من الإمكانات التي يتيحها الإنترنت وتكنولوجيات الاتصالات النقالة لتيسير هذا الربط؛

(و) ينبغي للحكومات أن تنظر في تنفيذ مبادرات الشرطة المجتمعية من أجل إقامة علاقات الثقة والاحترام المتبادل مع السكان المحليين مع توطيد الأمان والأمن في الوقت ذاته بحيث لا يرى السكان المحليون في أجهزة إنفاذ القوانين خطرا يهدّدهم، بل أداة لحمايتهم وتحقيق رفاهِهم. ومن شأن المشاركة الفعلية للشرطة المحلية في الأنشطة الترويحية والرياضية والثقافية أن تيسّر إقامة علاقات الثقة بين السكان المحليين وأجهزة إنفاذ القانون إلى جانب تعزيز احترام سيادة القانون؛

(ز) ينبغي للأجهزة الحكومية أن تكفل لمن يعانون من اضطرابات تعاطي المخدِّرات إمكانية الحصول بسهولة على خدمات عالية الجودة للعلاج وإعادة التأهيل بحيث يحصلون على علاج فعّال بأسرع ما يمكن. وينبغي أن يُوفَّر العلاج على أساس تمكين المتعاطين من التحرّر من الارتهان للمخدِّرات لا الاكتفاء بالسعي إلى التخفيف من بعض الأضرار المقترنة بالمداومة على إساءة استعمال المخدِّرات؛

(ح) يجب على أجهزة إنفاذ القوانين أن تدرك أهمية التماسك الاجتماعي في علاج التفكّك الاجتماعي ومشكلة تعاطي المخدِّرات في المجتمعات المهمّشة. وينبغي

للحكومات أن تحرص على استكمال برامج إنفاذ القوانين، التي تقوم بها بهدف تجريد العصابات الإجرامية العاملة في تلك المجتمعات من سطوتها، بالتدابير الموصى بها أعلاه، ومن بينها الشرطة المجتمعية وبرامج الوقاية والعلاج وتوفير الخدمات والبنى التحتية. وينبغي الاستمرار في بذل هذه الجهود من أجل تعميق الإحساس بالأمان والأمن لدى السكان وتحدي سطوة العصابات الإجرامية الظاهرة؛

(ط) ينبغي نشر ثقافة التنمية والتمكين والإمساك بزمام الأمور لدى جميع أصحاب المصلحة بدلاً من تعميق تهميش المجتمعات المعنية بإشاعة ثقافة الاتّكال على الغير. ومن شأن برامج، مثل برامج القروض الصغرى، أن تمكّن الأفراد والجماعات في المجتمعات المحلية الهامشية من النهوض بدور فعّال في التطور والاستقلالية الذاتيين. ومن شأن مبادرات تسجيل الأراضي أن تُكسب المبادرات الشعبية مزيدا من الزخم. وقد يلزم أن تبادر الحكومات إلى تنفيذ عمليات الإصلاح من أجل تقديم نموذج لما يمكن تحقيقه داخل المجتمع المحلي. غير أنه لا غنى عن إشراك أعضاء المجتمع المحلي في عملية الإصلاح وإذكاء إحساسهم بأنهم يملكون زمام أمرهم؛

(ي) تؤكّد الهيئة أهمية التعاون الدولي في بناء القدرات وتوفير المساعدة التقنية وتبادل الممارسات الفضلى في إعادة تأهيل المجتمعات المهمّشة عن طريق الاستثمار في التماسك الاجتماعي والخدمات والبنية التحتية بهدف تهيئة مجتمعات محلية متماسكة وآمنة وخالية من المخدِّرات.

ثالثاً – المخدّرات والفساد

١- ما من شيء يُضعف الجهودَ الرامية إلى الحدِّ من تجارة المخدّرات غير المشروعة مثل نجاح التنظيمات الإجرامية في محاولاتها الرامية إلى ترهيب الموظفين العموميين وإفسادهم. ولا شيء يقوِّض الجهود الدولية لمراقبة المخدّرات مثل الحالات العديدة التي يُسهِّل فيها موظفون فاسدون الاتجار بالمخدّرات أو يشاركون فيه. ومع ذلك فإنَّ العنف والفساد هما عنصران جوهريان في أسواق المخدّرات غير المشروعة.

٢- إنَّ الترهيب والفساد هما أنجع أداتين تستخدمهما الجماعات الإجرامية المنظَّمة لمواجهة جهود مكافحة المخدّرات التي تضطلع بها أجهزة إنفاذ القانون؛ فهما وجهان لعملة واحدة. وتستطيع أيُّ جماعة إجرامية منظَّمة أن تشتري تواطؤ موظف عمومي بالسهولة ذاتها التي تستطيع بها دفعَ ثمن اغتياله. وترهيب الموظفين العموميين أو إفسادهم إنما هما في المحصّلة النهائية ما يتيح عناصر القوة للتنظيمات الإجرامية؛ وهما كثيرا ما يضعانها في موضع خارج نطاق سيادة القانون. والفساد ظاهرة خبيثة لها أثر عميق وبالغ الضرر في الأفراد والمجتمعات والمؤسسات الاجتماعية. فهو كثيرا ما يكون مسؤولا عن خيبة الأمل من النتائج المرجوّة من جهود مكافحة المخدّرات (أو إخفاقها التام).

٣- وفيما يتعلّق بمكافحة الجريمة المنظَّمة ومنع تجارة المخدّرات غير المشروعة، تضطلع الشرطة، وكذلك سائر موظفي العدالة الجنائية، بمهمة صعبة ومحفوفة بالمخاطر في معظم الأحيان. فهم يعملون بشجاعة دونما كلل، إلا أنَّ الصعاب كثيرا ما تحتشد أمامهم عندما يجابهون بعض التنظيمات الإجرامية الثرية والقوية الضالعة في الاتجار بالمخدّرات. وتواجه الشرطة، في بعض الحالات، ضغطاً هائلاً من جراء الجريمة المنظَّمة. فعندما لا يصدّ أفرادها هجمات أو تهديدات مباشرة بالعنف والانتقام، فإنهم يتصدّون لمحاولات إفساد ذمم الموظفين الرسميين، بمن فيهم موظفون ضمن صفوفهم. ورغم قوّة الجريمة المنظَّمة، فإنَّ عددا هائلا من موظفي إنفاذ القانون والموظفين القضائيين يقاومون الفساد والترهيب في جميع أنحاء العالم. ومما يؤسف له أنَّ بعض أولئك الموظفين في إنفاذ القانون وفي السلك القضائي يضحّون بحياتهم وهم يحاربون الفساد فيما يتصل بالمخدّرات.

٤- ومن دون توفير ما يكفي من دعم وحماية، يواجه العديد من موظفي إنفاذ القانون والموظفين القضائيين خيارا عسيرا: فإمّا أن يصبحوا ضحايا للعنف، وربما يفقدون أرواحهم؛ وإمّا أن يضحّوا بنزاهتهم ويصبحوا متواطئين مع مجرمين عُتاة لا يرحمون. فإذا اختاروا قبول الرشوة، على سبيل المثال، فإنَّ وصمة الشبهة تدمغهم طيلة عمرهم (وكذلك تطال الشبهات العديد من جهود مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية التي يعملون لديها).

٥- وقد نشأت شبكات ضخمة للاتجار بالمخدّرات في معظم أرجاء العالم، تمتد عبر الحدود الوطنية. ذلك أنَّ الأرباح الهائلة التي تدرّها أسواق المخدّرات غير المشروعة تموِّل نمو التنظيمات الإجرامية القوية، التي تتجاوز مواردها المالية أحيانا موارد مؤسسات الدولة. ومن الحقائق التي لا يمكن تجاهلها أنَّ ترهيب الموظفين العموميين وإفسادهم يُسهّل استغلال التنظيمات الإجرامية لأسواق المخدّرات غير المشروعة تلك. وتسهم جميع العوامل المبيَّنة آنفا في إضعاف مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية. كما إنها تشكّل تهديدا للأمن والاستقرار على الصعيدين الوطني والدولي.

٦- وعلى مر السنوات، ظلّت الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات تعرب عن قلقها العميق بشأن الطرائق العديدة التي يُستخدَم بها العنف والفساد في تسهيل تجارة المخدّرات غير المشروعة. وتتولّى الهيئة المسؤولية عن فحص أداء آليات مراقبة المخدّرات الدولية على الصعيدين الوطني والدولي. ومن ثمّ، فإنَّ الهيئة تُدرك تماما كيف تُستخدَم الأرباحُ الهائلة المتأتّية من أسواق المخدّرات غير المشروعة في تغذية الفساد. كما تدرك الهيئةُ تماما أنَّ الفساد وتجارة المخدّرات غير المشروعة يتصل كل منهما بالآخر اتصالا وثيقا في دوائر يُعزّز بعضها بعضا. ويساور الهيئة قلق بالغ بشأن العواقب الاجتماعية الواسعة

النطاق التي تتأتّى عن الفساد المتصل بالمخدّرات، بما في ذلك أنَّ تجارة المخدّرات غير المشروعة وما يصاحبها من عنف وفساد قد أدت في بعض الحالات إلى إضعاف الحكومات وزعزعة المؤسسات الاجتماعية.

٧- ومن المهمِّ الاعتراف بأنَّ الفساد المتصل بالمخدّرات، أو "فساد المخدّرات" مثلما يسمّى في كثير من الأحيان، يتيح لبعض التنظيمات الإجرامية استدامة أنشطتها غير المشروعة، والعمل بأدنى قدر من تدخُّل السلطات، وجني أقصى قدر من الأرباح من أسواق المخدّرات غير المشروعة. ولكي تكون المراقبة الدولية للمخدّرات أكثر فعالية، يجب أن يُواجَهَ العنف والفساد المقترنان بالاتجار بالمخدّرات بمزيد من التصميم وبأسلوب نظامي أكثرَ منهجيةً. ويجب أن تستهدي استراتيجيات مكافحة المخدّرات بفهم أفضل لكيفية تآمر التنظيمات الإجرامية من أجل شراء تواطؤ كبار الموظفين، وخصوصا موظفي إنفاذ القانون والعدالة الجنائية، وكيفية نجاحها في أحيان كثيرة في إضعاف مبادرات مكافحة المخدّرات والعمل بقدر نسبي من الإفلات من العقاب. فالمصالح كبيرة؛ ويمكن لظاهرتي الفساد الواسع الانتشار والعنف المتكرر المقترنتين بأسواق المخدّرات غير المشروعة أن تخرجا بسهولة عن نطاق السيطرة وتعوقا عمل آليات مراقبة المخدّرات القائمة أو تشلاّ حركتها تماما.

٨- وتعدّ مكافحة الفساد عنصرا أساسيا في أيِّ استراتيجية شاملة ترمي إلى كبح جماح الاتجار بالمخدّرات. وإن وضع تدابير فعالة لمكافحة الفساد موضع التنفيذ هو إحدى سبل الحد من تجارة المخدّرات غير المشروعة وتفشّي الجماعات الإجرامية المنظَّمة القوية. ويركِّز هذا الفصل على مسألة الفساد والصلات المعقّدة بينه وبين أسواق المخدّرات غير المشروعة، وكذلك على استراتيجيات مكافحة الفساد المتصل بالمخدّرات. وينصبّ اهتمام الهيئة الرئيسي على استبانة التدابير والاستراتيجيات العملية التي يُمكن الاستعانة بها على مكافحة الفساد المتصل بالمخدّرات على الصعيدين الوطني والدولي. وبعض تلك التدابير لا يختلف اختلافا كبيرا عن التدابير المصمَّمة بقصد مكافحة الفساد عموما. وسوف تقتضي الضرورة أن تُدمَجَ تدابير أخرى بعناية ضمن الاستراتيجيات الحالية لمكافحة المخدّرات.

٩- والتعاونُ الدولي على قمع الاتجار بالمخدّرات وما يتصل به من عنف وفساد إنما هو ضرورة لازمة في هذا الصدد. والحاجة إلى تعزيز هذا التعاون هي بذاتها على وجه الدقة التي أدّت إلى إنشاء الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات في سنة ١٩٦١، وكذلك إلى اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدّرات والمؤثّرات العقلية لسنة ١٩٨٨.[15] ومنذ ذلك الحين، اعتُمدت صكوك دولية أخرى من أجل إزاحة العقبات التي تعترض سبيل التعاون الدولي على مكافحة الجريمة المنظَّمة والفساد. وخلال السنوات العشر الماضية أو نحوها، أفضى تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة[16] واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[17] إلى استحداث بعض الأدوات الفعّالة لمنع الجريمة المنظَّمة والفساد ومكافحتهما. ويمكن أن تُستخدَم تلك الأدوات لمكافحة الفساد المتصل بالمخدّرات، وهي يمكن أن تساعد الدول على التعاون على نحو أكثر فعالية في الجهود الرامية إلى قطع دابر عمليات الاتجار بالمخدّرات.

١٠- ويتضمّن هذا الفصل قسماً موجزاً عن الفساد وأسواق المخدّرات غير المشروعة وعن تأثير الفساد المتصل بالمخدّرات. ويلي ذلك قسم عن تأثير الجريمة المنظَّمة الإفسادي وكيف يمكن أن يقوِّض الجهودَ الدولية لمراقبة المخدّرات؛ ويتضمن ذلك القسم مناقشةً بشأن بعض المظاهر الرئيسية للفساد المتصل بالمخدّرات في أوساط قوات الشرطة والقوات العسكرية والسلطة القضائية، وكذلك في أوساط مقرري السياسات العامة والسياسيين. ويعرض القسم الثالث بإيجاز بعض استراتيجيات مكافحة الفساد المتصل بالمخدّرات، ويُبرز الأهمية الخاصة للتعاون الدولي على مواجهة

([15]) الأمم المتحدة، *مجموعة المعاهدات*، المجلد ١٥٨٢، الرقم ٢٧٦٢٧.

([16]) المرجع نفسه، المجلد ٢٢٢٥، الرقم ٣٩٥٧٤.

([17]) المرجع نفسه، المجلد ٢٣٤٩، الرقم ٤٢١٤٦.

تلك المشكلة. ويتضمّن القسم الأخير قائمةً بالتوصيات التي قدّمتها الهيئة لحفز الحكومات وسلطات مكافحة المخدّرات على إعادة النظر في ما يمكنها أن تفعله من أجل منع الفساد المتصل بالمخدّرات ومكافحته.

ألف- الفساد المتصل بالمخدّرات وتأثيره

١- ما هو الفساد

١١- الفسادُ ليس ظاهرة جديدة ولا بسيطة. وقد لا يكون ثمة اتفاق عالمي على تعريف للفساد، ولكنَّ الفسادَ مُدانٌ في أيِّ شكل من أشكاله في كل مكان. فهو يتخذ أشكالا عديدة، مما يجسّد العديدَ من الطرائق التي يمكن أن يستخدمها الناس لتبادل الثروة والسلطة، والقوةَ النسبيةَ التي تتمتّع بها القواعد والمؤسسات التي تحكم تلك التبادلات وتراقبها. ويتبيّن في التحليل النهائي أنَّ الحكومات هي التي تقع على عاتقها المسؤولية عن حماية السكان في بلدانها من الترهيب والفساد.

١٢- وليس ثمة سبب للاعتقاد بأنَّ الفساد المتصل بالمخدّرات يختلف اختلافا جوهريا عن سائر أنواع الفساد. فالرشوة والتماس الارتشاء والابتزاز هي حالات كثيراً ما تقترن بالاتجار بالمخدّرات أو الجريمة المنظَّمة عموما، ولكنها تتفشّى أيضا في العديد من مجالات الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية الأخرى. وفي بعض الحالات، ربما تكون هناك أنواع أخرى من الفساد كبيرة وضارة أيضا؛ وتشمل الأمثلة على هذا الفساد الاحتيال في الانتخابات؛ أو الاحتيال في الاشتراء؛ أو الفساد المتصل بتهريب المهاجرين أو الاتجار بالأشخاص أو الاتجار بالأسلحة النارية أو تجارة الألماس غير المشروعة. والرشوة في المعاملات التجارية الدولية، على سبيل المثال، كانت شاغلا رئيسيا ولا تزال كذلك.[18] ويمكن أن يكون لهذا النوع من الفساد أثر مدمّر على الحوكمة الرشيدة والتنمية الاقتصادية.

١٣- ونظرا لعدم وجود تعريف عالمي للفساد، فقد اقتصرت التعاريف القانونية على تعريف أفعال فساد مُحدّدة. فعلى سبيل المثال، يُشترط على الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تُجرِّم عددا من الأفعال المحددة، كالرشوة والإثراء غير المشروع واستغلال المنصب الوظيفي والمتاجرة بالنفوذ وقيام موظف عمومي باختلاس الممتلكات أو إساءة ائتمانها أو تسريبها بأي شكل آخر. وينطوي الفساد غالباً على إساءة استغلال السلطة المسنَدة. ويشمل، فيما يخص الموظفين العموميين، إعطاء مزية أو الحصول عليها من خلال أساليب غير مشروعة أو من خلال أساليب لا تتوافق مع أداء واجباتهم.

١٤- وفضلا عن التعاريف القانونية، هناك بعض الاختلافات الثقافية والتاريخية بشأن كيفية تعريف الفساد وفهمه في مختلف أرجاء العالم. والاختلافات الثقافية هامة جدا، خصوصا من حيث اتصالها بالوضع الاجتماعي وإعطاء الهدايا والروابط الأسرية والمعاملة بالمثل وأعراف المجتمع المحلي، ولا بد من الاعتراف بها. وإن توجيه الانتباه إلى تلك الاختلافات الثقافية ربما يؤدي إلى تحسين فهم كيف يدرك الناسُ السلوكَ الفاسد ويواجهونه في مختلف السياقات الثقافية. غير أنَّ تلك الاختلافات الثقافية لا ينبغي أن تُستخدم لتسويغ الفساد. ويبدو أنَّ السلوك الفاسد ينظر إليه، في الواقع، في جميع الثقافات، على أنه أمر غير مقبول.

١٥- ومن الضروري فهم الفساد ضمن السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي يحدث فيه. فعلى سبيل المثال، ربما يختلف مستوى التسامح تجاه الفساد، بصرف النظر عن التشريعات القائمة، من سياق إلى آخر. ذلك أنَّ فهم الأسباب الداعية إلى التسامح تجاه الفساد أو حتى قبوله في بعض السياقات مسألة ذات أهمية كذلك فيما يتصل بالموضوع. وقد يكون الفساد، في بعض الظروف، ردَّ فعلٍ اجتماعياً طبيعياً على إخفاق المؤسسات. وربما يشعر الأفراد أنَّ تكلفة مكافحة الفساد تتجاوز المنافع التي يمكن أن تنتج عن القضاء عليه. وربما ترى بعض الجماعات أنَّ الفساد وسيلة

([18]) انظر مثلا اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية (قرار الجمعية العامة ٥١/١٩١، المرفق).

مفيدة وسريعة في تحقيق بعض الغايات الجماعية أو السياسية المشروعة. غير أنَّ الفساد لا يمكن أن يؤدي، في نهاية المطاف، إلا إلى إضعاف المؤسسات الاجتماعية والسياسية. وتنشأ حلقة مفرغة يقوّض فيها الفساد الحوكمة الفعّالة فيؤدي من ثم عدم فعالية الحوكمة إلى توليد الفساد.

٢- الفساد وأسواق المخدّرات غير المشروعة

١٦- أسواقُ المخدّرات غير المشروعة معقّدة ودائمة التغيّر؛ كما إنها تتسم غالباً بقدرتها على التكيّف. وسرعان ما يغيّر المتّجرون بالمخدّرات أساليبهم لمواجهة جهود الحكومات. وكثيرا ما تنتقل أنشطة الاتجار بالمخدّرات إلى أماكن أخرى عندما تؤدي مبادرات إنفاذ القانون إلى أخطار تهدّد بعرقلتها. ولا يتطلّب نجاح جماعة ما في استغلال أسواق المخدّرات غير المشروعة فعلاً سوى أدنى مستوى من الحنكة والتنظيم. وهذا ما يبيّن لماذا تنزع التنظيمات الإجرامية إلى السيطرة على تلك الأسواق. وأكثر التنظيمات الإجرامية نجاحا هي عادة التنظيمات القادرة على أن تستخدم العنف استخداما استراتيجيا وأن تستخدم الفساد والترهيب على نحو منهجي لإضعاف الضوابط الرقابية الرسمية وتدابير إنفاذ القانون. وما لا يتسنّى للتنظيمات الإجرامية أن تحقّقه عن طريق الفساد، فإنها تبلغه من خلال العنف والترهيب. ولهذا السبب فإنَّ المدن أو البلدان أو المناطق الجغرافية الأخرى المعرّضة لأنشطة اتّجار بالمخدّرات مكثّفة تشهد غالبا تفشّي العنف والفساد بنسبة عالية.

١٧- وتُركّز بعض التنظيمات الإجرامية أنشطتها كلياً على أسواق المخدّرات غير المشروعة؛ في حين أنَّ تنظيمات أخرى قد أضافت إلى أنشطتها الإجرامية إنتاجَ المخدّرات على نحو غير مشروع والاتجار بها. ويمثّل إنتاج المخدّرات على نحو غير مشروع والاتجار بها وما يتصل بهما من أنشطة إجرامية مصادر دخل هائل لهذه التنظيمات. ولما كانت التنظيمات الإجرامية مضطرة إلى الحد من مخاطر كشفها وملاحقتها قضائيا، فهي تستخدم عائدات أنشطتها غير المشروعة لأغراض إفساد موظفي إنفاذ القانون والعدالة وغيرهم من الموظفين، وعرقلة سير العدالة، ولكي يتسنّى لها العمل بقدر الإمكان من دون تدخّل السلطات في أنشطتها. وفي العديد من الحالات تتمكّن تلك التنظيمات من شراء حماية موظفين عموميين حتى يتسنّى لها تقويض أنشطة التنظيمات الإجرامية المنافسة وإقامة ما يشبه الاحتكار في أسواق المخدّرات غير المشروعة.

١٨- وهناك أدلة تشير إلى أنَّ التنظيمات الإجرامية، بما في ذلك عصابات الشباب، الضالعة في تجارة المخدّرات غير المشروعة تكون أكثر عنفا من سائر الجماعات الإجرامية. ويؤدي التنافس بين تلك الجماعات الإجرامية إلى مواجهات عنيفة ويعرِّض المواطنين العاديين للمخاطر. كما يقع العديد من المواجهات العنيفة بين التنظيمات الإجرامية وأجهزة إنفاذ القانون. والترهيب والعنف جانبان من الجوانب المعتادة في تجارة المخدّرات غير المشروعة. وطابع تجارة المخدّرات الذي ينطوي في صميمه على مخاطر وتنافس عنيف يدفع الضالعين فيها إلى التماس التواطؤ والحماية والمساعدة من بعض الموظفين العموميين، سواء أكان ذلك من خلال الرشاوى أم كان من خلال الترهيب والعنف. وعندما تكون جماعة إجرامية قد ضمنت تلك الحماية وتهدّد باستخدامها لاستبعاد منافسيها، فيمكن أن يصبح الصراع من أجل السيطرة على السوق غير المشروعة لمخدّر معيّن شديد العنف.

١٩- والحصول على نصيب من عائدات الاتجار بالمخدّرات حافز قوي يدفع إلى الانغماس في الفساد. وفي واقع الأمر، فقد أكّد بعض كبار موظفي إنفاذ القانون أنَّ ذلك هو أكبر قوة دافعة للفساد الذي تواجهه أجهزتهم. والأرباح الهائلة التي تدرها تجارة المخدّرات غير المشروعة تمكّن التنظيمات الإجرامية من ممارسة الفساد على نطاق واسع جدا. فالفساد عامل أساسي في استدامة تدفّق شحنات المخدّرات غير المشروعة. ومن ثم فإنَّ معظم التنظيمات الإجرامية تسعى، لكي تضمن تلقي أعلى عائدات من استثمارها في إنتاج المخدّرات والتجارة فيها على نحو غير

مشروع، إلى البحث عن سبل وإلى إيجادها دوماً من أجل الحصول على تواطؤ كبار الموظفين العموميين.

٢٠- والموظفون العاملون في مجال إنفاذ قوانين المخدّرات يتعرّضون لمخاطر كبيرة من جراء الفساد والابتزاز والترهيب. ومقابل نصيب في الأرباح التي يدرّها الاتّجار بالمخدّرات، ربما يُحجم بعض الموظفين عن إنفاذ القانون أو ربما لا يقومون بإنفاذه على نحو تام، مما يتيح للمجرمين العمل بحرية نسبية؛ وربما يتلقّى بعض الموظفين مبالغ مقابل إنفاذ القانون على نحو انتقائي أو استخدامه لمضايقة منافسي جماعة إجرامية معيّنة.

٢١- وفي بعض الحالات، أصبحت بعض التنظيمات الإجرامية التي لديها عمليات اتّجار بالمخدّرات مزدهرة قوى سياسية قائمة بذاتها، ونجحت في استلاب سلطات مؤسسات سياسية مشروعة وصلاحياتها. وقد نجحت بعض تلك التنظيمات الإجرامية في السيطرة على أسواق غير مشروعة كبيرة، وذلك بالتواطؤ مع نُخَب سياسية فاسدة تسعى إلى الحصول على بعض المزايا السياسية أو توطيد احتكار سياسي. ودوائر النفوذ السياسي والإجرامي من هذا القبيل التي يُعزّز بعضها بعضا إنما تقوّض في نهاية المطاف مشروعية المؤسسات العمومية.

٢٢- ومن ثم، فإنَّ الآليات والسلطات ذاتها التي تُنشأ لغرض الحد من تجارة المخدّرات غير المشروعة كثيرا ما يعوقها الفساد أو يضعها في موقع الحياد. وفي بعض بلدان أمريكا الوسطى، على سبيل المثال، كُشف وجود الفساد المتصل بالمخدّرات في أوساط موظفين على مستوى رفيع، بمن في ذلك رؤساء أجهزة إنفاذ قوانين المخدّرات. وفي عام ٢٠٠٨، أطلقت حكومة المكسيك "عملية التطهير" الرامية إلى تنقية الرُتب العليا في الشرطة من نفوذ عصابات المخدّرات. ونتيجة لذلك، فقد اعتُقل وأُدين كل من المفوَّض المؤقّت للشرطة الاتحادية والرئيس بالنيابة لشعبة عمليات مكافحة المخدّرات. وهذا مثال يبيّن أنَّ الحكومات تستطيع أن تكافح الفساد المتصل بالمخدّرات والمستشري على أعلى مستوى.

٣- ما مدى انتشار الفساد

٢٣- الفسادُ تكتنفه السرية؛ والأشخاص المتأثرون بالفساد قد لا يُدركون أنهم وقعوا ضحية لأذاهُ. ولهذا السبب فمن الصعوبة للغاية أن يُحدَّد حجم المشكلة تحديدا كميا. وأُثيرت حجّة مؤداها أنه لا يمكن قياس مدى تفشّي الفساد بدقة، لأن معظم الطرائق المستخدمة لقياسه تنطوي على عيوب متأصلة فيها.

٢٤- والبيانات المستندة إلى قضايا الرشوة أو الفساد المبلَّغ عنها لا تعكس عادة الصورة الحقيقية لنطاق المشكلة. وأما البيانات الرسمية بشأن الفساد فتُستمَدّ عادة من الإحصاءات الوطنية عن الجريمة؛ وهذه المقاييس "الموضوعية" للفساد أكثر دلالةً على النجاح النسبي لمبادرات مكافحة الفساد من دلالتها على مستوى تفشي الفساد. كما إنَّ البيانات الرسمية عن الفساد تتأثر بثقة الناس في الشرطة وباستعدادهم لإبلاغ السلطات بالجريمة. وأخيرا، لما كانت التعاريف الرسمية للفساد تميل إلى التباين فيما بين البلدان، فإنَّ المقارنات الدولية المستندة إلى بيانات العدالة الجنائية الرسمية يصعب إجراؤها ومن الممكن أن تكون مُضلِّلة.

٢٥- وكثيرا ما تُستخدَم الدراساتُ الاستقصائية لقياس مدى انتشار الفساد أو تقديره استنادا إلى تجارب المجيبين عن الأسئلة و/أو تصوراتهم الإدراكية. كما تستخدم على نطاق واسع المؤشّراتُ المستندة إلى التصورات الإدراكية لدى المواطنين أو الموظفين العموميين أو المشتغلين بالأعمال التجارية، وهي رائجة لدى وسائط الإعلام. وتلك المؤشرات كثيرا ما تُجمّع في مؤشرات مركبة مثل مؤشر إدراك وجود الفساد السنوي، الذي تنشره مؤسسة الشفافية الدولية، ومؤشرات الحوكمة الخاصة بالبنك الدولي، التي تقيس أيضا قدرة البلدان على مكافحة الفساد، والمؤشرات التي يعدها المنتدى الاقتصادي العالمي من أجل استبانة العقبات التي تواجه الأعمال التجارية. وهذه المؤشرات يمكن أن تكون مفيدة، ولكن استنتاجاتها تتأثر عادة بقيود منهجية وبالبيئات الاجتماعية والثقافية المتباينة التي تُستمد منها. وأما الدراسات

عن الوقوع ضحية الإيذاء، مثل الدراسة الاستقصائية الدولية بشأن ضحايا الجريمة التي يجريها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة ومعهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة، فتركز على الكيفية التي تعرّض بها المجيبون عن الأسئلة لمحنة للفساد. وخلال السنوات الأخيرة، أدت نتائج تلك الدراسة الاستقصائية إلى وضع الدراسة الاستقصائية الدولية بشأن الجريمة في مجال الأعمال التجارية، التي تركز على المجيبين عن الأسئلة الذين تعرّضوا لمحنة الفساد والاحتيال والابتزاز.

٤- تأثير الفساد المتصل بالمخدّرات

٢٦- إنَّ العائدات الهائلة التي تتأتى من تجارة المخدّرات غير المشروعة تمثل قوة إفساد ذات سطوة. وعواقب الفساد يمكن أن تكون واسعة النفاذ وعميقة الأثر. فالفساد خطر يهدّد الديمقراطية والتنمية، ويفعل كل ما من شأنه أن يضرّ بالحوكمة الرشيدة ويُضعف المؤسسات الاجتماعية. كما يمكن أن يكون للفساد المتصل بالمخدّرات أثر بالغ الضرر على مصداقية وكفاءة نظام العدالة الجنائية، ويمكن أن يُضعِف سيادة القانون. ويمكن أن يكون له أيضاً أثر سلبي على مصداقية سائر المؤسسات الاجتماعية ومشروعيتها. وهو يغذّي شعور الناس بعدم الثقة في مبادرات القطاعين العام والخاص كليهما. كما يمكن أن يكون له تأثير مدمّر على تنمية البلد الاقتصادية والاجتماعية.

٢٧- وإذا لم يُكبح الفساد بدءاً من مستواه المنخفض، فإنَّه يمكن أن ينتشر عبر جميع المؤسسات الاجتماعية. إذ حالما يصبح الفساد ذا طابع منهجي ومؤسسي، يسهل من ثم على الموظفين الانخراط في أشكال مختلفة من الابتزاز وأنشطة الحماية الإجرامية. ويكاد لا يكون من قبيل المبالغة الحديث عن أشكال الفساد تلك باعتبارها أزمة كبرى تتطلب اهتماما مباشرا. وقد بيّنت التجربة مدى فداحة هذا الخطر. فهناك العديد من الأمثلة التي تُبيِّن الأثر المأساوي الذي يوقعه الفساد المتصل بالمخدّرات في الدولة ومؤسساتها. وفي بعض الحالات، قد أدى الفساد المتصل بالمخدّرات إلى إحداث أثر ضار أصاب النظام السياسي كله في البلد.

٢٨- والفساد يمكن أن يكون ناتجا عن إخفاق آليات الحوكمة ومسبِّباً لإخفاقها، على حد سواء. ويزدهر الفساد عندما تتيح السياسات العامة ونظام الرقابة مجالا له وعندما تكون المؤسسات المعنية بمكافحته ضعيفة. ويمكن أن يُنظَرَ إلى الفساد من ثمّ باعتباره نتيجةً مباشرة لقصور آليات ومؤسسات الحوكمة أو عدم شرعيتها أو عدم فعاليتها على مختلف المستويات. والعكس صحيح أيضا: فالفساد يمكن أن يخرّب تلك المؤسسات ووظائف الحكومة الأساسية التي تضطلع بها.

٢٩- والبلدان التي توجد فيها مشاكل خطيرة تتعلّق بالاتجار بالمخدّرات تكون عرضة على وجه الخصوص لمكائد الجماعات الإجرامية المنظَّمة. فإنَّ تجارة المخدّرات غير المشروعة يمكن أن تؤدي إلى زعزعة الاقتصاد الوطني والعملية السياسية والمجتمع المدني.[19] كما إنَّ الفساد السياسي والمحاباة والمحسوبية تهيئ فرصا تمكن الجماعات الإجرامية من توطيد سيطرتها على بعض الفئات السكانية، وكذلك على العملية السياسية. ويمكن للمتّجرين بالمخدّرات أن يجدوا طرائق للدخول في العملية السياسية من خلال ضمان تبادل المزايا والأصوات الانتخابية. كذلك فإنَّ المحسوبية التي تمارسها بعض التنظيمات الإجرامية، سواء بمشاركة السياسيين أو من دونها، يمكن أن يكون لها تأثير عميق في الحياة السياسية في مجتمع ما. وتبيّن التحديات المذكورة آنفا، وهي معقّدة جدا، الحاجة إلى مبادرات واسعة النطاق لمنع الفساد المتصل بالمخدّرات من خلال تمكين المجتمعات المحلية والتعليم والإصلاحات المؤسسية. وعند مكافحة الفساد المتصل بالمخدّرات ومواجهة آثاره الاجتماعية الضارة، لا يمكن التسامح بشأن الإنكار والتنازل عن المسؤولية. وواضح أنَّ الحكومات تحتاج إلى اعتماد تدابير قوية لمنع الفساد ومكافحته. ولكن، من المفارقة أنَّ

([19]) انظر *تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات لعام ٢٠٠٢* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.03.XI.1)، الفصل الأول.

الحكومات التي تغلغل فيها الفساد المتصل بالمخدّرات أو أنواع أخرى من الفساد، وأضعفها بالفعل هي الحكومات التي يُرجّح أن تكون أقل استعدادا لاعتماد تدابير فعّالة لمكافحة الفساد.

باء- الفساد ومكافحة المخدّرات

٣٠- مثلما يُعَدُّ الفساد عائقا رئيسيا أمام التنمية الاجتماعية والاقتصادية، فهو عائق أيضا أمام أيِّ نظام للعدالة والأمن يسعى إلى أداء وظائفه على نحو جيد. ذلك أنَّ احتمال لجوء ارتكاب الناس لفعل إجرامي ما يزيد إذا كان احتمال القبض عليهم ضئيلاً وإذا كانت الرشوة هي أفضل طريقة لتفادي المساءلة عن الفعل الإجرامي. ومع مرور الوقت، يتَّخذ الفساد طابعا مؤسسيا ومنهجيا ويمكن أن يؤثر على نظام العدالة برمته؛ وسرعان ما تتأثر مصداقية نظام العدالة ومشروعيته. وتتضعضع فعالية نظام العدالة عندئذ لأنه لم يعد مستندا إلى الدعم العام الذي يحتاج إليه لكي يؤدي وظيفته بفعالية. ومن هذا المنطلق، يمكن أن يصل الفساد في نهاية المطاف إلى أعلى المستويات في الحكومة ويؤثر على مصداقيتها ومشروعيتها واستقرارها، بل على صلاحيتها للبقاء.

١- الجريمة المنظَّمة وفساد الموظفين العموميين وترهيبهم

٣١- من السمات الرئيسية للجريمة المنظَّمة قدرتها على استغلال المؤسسات الضعيفة واعتمادها على الفساد والترهيب ليتسنّى لها القيام بأعمالها بأدنى قدر ممكن من تدخل السلطات فيها. ويزيد احتمال تفشّي الجريمة المنظَّمة في المدن والبلدان وسائر المناطق الجغرافية التي تكون سيطرة الحكومة والمؤسسات المحلية فيها ضعيفة ويكون الموظفون العموميون فيها فاسدين. ويعتمد مدى نجاح التنظيمات الإجرامية في اختراق القطاع العام على سماتها وأنشطتها، وكذلك على القوة النسبية لدى المؤسسات العمومية وقدرتها على المقاومة. وليست أنشطة المتجرين بالمخدّرات وسائر جماعات الجريمة المنظَّمة هي بالضرورة السبب الرئيسي للفساد؛ إذ إنَّ مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية الضعيفة تمثل دعوة مفتوحة إلى الفساد. وفي أشدّ الحالات، قد تلجأ الجماعات الإجرامية المنظَّمة حتى إلى استخدام الفساد للسيطرة على أجهزة حكومية عاجزة عن أداء وظائفها.

٣٢- وهناك أدلة وافرة على استخدام الجماعات الإجرامية المنظَّمة الفساد والترهيب بانتظام، وكذلك على تواتر التواطؤ بين المجرمين والموظفين الفاسدين على مختلف المستويات الحكومية. وأشيعُ أنواع الفساد هو الرشوة من أجل التأثير على وظائف الحكومة. فالموظفون العموميون الفاسدون يصبحون دمى في أيدي المجرمين الذين يستطيعون بعد ذلك التعويل على تواطُئهم.

٢- فساد الشرطة والجمارك وسائر موظفي إنفاذ القانون

٣٣- هناك إدراك متزايد لأن فساد الشرطة ليس هو دائماً انحرافاً عرضياً فحسبُ. فإنَّ تأثير الجريمة المنظَّمة الإفسادي منهجي ودائم. ومن المعروف أنَّ الجماعات الإجرامية ما برحت تُبرم ترتيبات مستقرة نسبيا مع الشرطة أو أجهزة إنفاذ القانون والأجهزة الرقابية الأخرى. وقد تنطوي تلك الترتيبات على امتناع موظف عن إنفاذ القانون أو إنفاذه على نحو انتقائي مقابل حصة في الأرباح المتأتّية من أنشطة غير مشروعة، على أن يتيح ذلك الموظف للجماعة الإجرامية السيطرة على سوق غير مشروعة أو تعزيز سيطرتها عليها. وربما تضطلع سلطات إنفاذ القانون بحملات على عمليات غير مشروعة صغيرة أو على مجموعة إجرامية منافسة. وفي بعض الحالات، ينشب العنف بين الجماعات الإجرامية التي ترغب في الوصول إلى موظفين فاسدين يشرفون على مناطق معينة (كمهابِط الطائرات أو مخافر مراقبة الحدود) أو في التأثير عليهم. والجماعات الإجرامية قد تستهدف الموظفين الذين تعطيهم الرشاوى، خوفا من خيانتهم لها.

٣٤- وتتعرّض للفساد على وجه الخصوص أجهزة الشرطة والجمارك وسائر الأجهزة المنخرطة في إنفاذ قوانين المخدّرات. وقد اعترفت عدة تقارير رسمية بأنَّ تجارة المخدّرات غير المشروعة قد جعلت أجهزة إنفاذ القانون والجمارك معرّضة بشدة لخطر الفساد المتصل بالمخدّرات، وذلك على سبيل المثال في أستراليا وجزر البهاما والولايات المتحدة الأمريكية.[20] كما تتعرّض وحدات مكافحة المخدّرات على وجه الخصوص للفساد بسبب ضخامة المبالغ المالية وكميات المخدّرات التي ينطوي عليها عملها واستعداد المجرمين لدفع الرُّشى اجتناباً للمشاكل. والاحتكاكات المتكررة بين أفراد الوحدات المتخصصة في إنفاذ قوانين المخدّرات ومُتعاطي المخدّرات وموّردي المخدّرات غير المشروعة تُضاعف فرص حدوث الفساد وتزيد خطر سوء السلوك. والضبّاط الذين يعملون في وحدات مكافحة المخدّرات يتعرّضون للفساد أكثر من غيرهم؛ كما تنشط الجماعات الإجرامية بشدّة في استقطابهم. وكثيرا ما تكون وحدات مكافحة المخدّرات عرضة لاختراق الجماعات الإجرامية المنظَّمة الضالعة في الاتجار بالمخدّرات. وضباط إنفاذ القانون العاملون في قضايا الاتجار بالمخدّرات يكونون عرضة للفساد على وجه الخصوص، وذلك لأن عملهم ينطوي على الاستعانة بمخبرين وإجراء تحرّيات مستترة واستخدام أساليب تحرّ كالتسليم المراقب. وإضافة إلى ذلك، قد تعتقد الشرطة ومجنَّدوها أنَّ الفساد مبرّر ومقبول في ظروف معيّنة، وهذا تصوّر خاطئ تعضده أحيانا الثقافة الفرعية الخاصة بأوساط الشرطة المحلية.

٣٥- وقد تواترت تقارير عن فساد متصل بالمخدّرات تورّط فيه ضباط كانوا ضالعين في أنشطة إجرامية خطيرة، مثل سرقة المال و/أو المخدّرات من تجار المخدّرات، أو إجراء عمليات تفتيش غير مشروعة للاستيلاء على المخدّرات أو أموال المخدّرات، أو بيع المخدّرات المسروقة، أو حماية عمليات الاتجار بالمخدّرات، أو الإدلاء بشهادة زور وتقديم تقارير كاذبة عن الجريمة.[21] كما صدرت تقارير في العديد من الدول عن ضباط شرطة خارجين على القانون كانوا ضالعين جداً في الاتجار بالمخدّرات، وفي بعض الحالات في الاتجار بمخدّرات سبقت مصادرتها، أو بحراسة مواقع زراعة المحاصيل غير المشروعة لصالح تنظيمات إجرامية.

٣٦- كما وردت تقارير عن عقاقير تُسرَّب بكميات كبيرة من قنوات التوزيع المشروعة لكي تُباع في أسواق غير مشروعة، وذلك نتيجة لقيام موظفين بإساءة استغلال سلطتهم، مما يؤدي إلى إحباط أغراض الأجهزة الرقابية وآليات مكافحة المخدّرات.

٣٧- وفساد الشرطة، فيما يتعلّق بصلته بتجارة المخدّرات غير المشروعة، كثيرا ما يأخذ شكل رشوة: "ضريبة" أو "إيجار" يُفرض سرًّا على الأرباح غير المشروعة. وكلما اشتدّت جهود إنفاذ قوانين المخدّرات، ازدادت قدرة أفراد الشرطة (وغيرهم من موظفي العدالة الجنائية) على فرض "ضريبة" على أرباح تجارة المخدّرات غير المشروعة. وفي بعض الحالات، أدت تلك الممارسة إلى تنافس مفتوح وحتى إلى صراع عنيف فيما بين ضباط الشرطة الفاسدين بشأن تحديد من يحصّل الرُّشى. وقد تجد تنظيمات الاتجار بالمخدّرات الراسخة أنَّ هذا النظام يعمل لصالحها، لأنها تستطيع دفع الرُّشى وتوجيه انتباه الشرطة وأعضاء النيابة العامة نحو جماعات إجرامية أقل "نفوذا". ويمكن أن تستعين مجموعة إجرامية ما بالفساد على فرض رقابة

(20) Bahamas, *Report of the Commission of Inquiry, Appointed to Inquire into the Illegal Use of the Bahamas for the Transshipment of Dangerous Drugs Destined for the United States of America, November 1983-December 1984* (Nassau, Commission of Inquiry, 1984); United States of America, General Accounting Office, *Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption*, GAO report GAO/GGD-98-111 (Washington, D.C., May 1998); *The Knapp Commission Report on Police Corruption* (New York, George Braziller, 1973); and Australia, New South Wales, *Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force* (Sydney, Police Integrity Commission, September 2009).

(21) *Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption*... (انظر الحاشية ٦).

صارمة على سوق مشروعة أو غير مشروعة معيّنة من خلال استقطاب مساعدة السلطات من أجل استبعاد المنافسة أو إضعافها.

٣٨- وفساد الشرطة يعوق التعاون الدولي في المسائل الجنائية وفي ميدان مكافحة المخدّرات. وهناك عقبات كثيرة أمام التعاون الفعّال في مجال إنفاذ القانون على الصعيد الدولي. وقد حُدِّدت مسائل السيادة وعدم وجود تشريعات تمكّن من العمل وضعف قنوات الاتصال وتباين الهياكل التنظيمية لإنفاذ القانون، باعتبارها مسائل تمثّل بعض التحديات التي يجب مواجهتها في هذا المجال. ومع أنَّ هنالك صكوكاً قانونية وترتيبات مؤسسية مختلفة تسهم في تيسير التعاون الدولي على مكافحة الجريمة المنظَّمة والاتجار بالمخدّرات؛ فإنَّ التعاون الدولي يستند، في نهاية المطاف، إلى علاقات الثقة والمعاملة بالمثل فيما بين أجهزة إنفاذ القانون والموظفين. ويمكن أن تتعرّض تلك العلاقات لخطر حقيقي بسبب الفساد أو حتى مجرد الشك في الفساد. والفساد يُقوِّض جهود التنسيق الدولية ويحكم بالإخفاق على بعض أفضل المبادرات الدولية لمكافحة المخدّرات.

٣٩- إنَّ نجاح النُهوج الاستراتيجية لمكافحة الاتجار بالمخدّرات، سواء على الصعيد المحلي أو الإقليمي أو الدولي، يعتمد دوما على قدرة الموظفين في مختلف الأجهزة المعنية على التعاون فيما بينهم واستعدادهم لذلك. ويمكن أن تنخفض تلك القدرات انخفاضا خطيرا من جرّاء الفساد وتبعاً لمستوى انعدام الثقة الذي يحدثه فيما بين الجهات المعنية. وعندما يتمكّن أفراد فاسدون من ضباط الشرطة أو أعضاء النيابة العامة من الوصول إلى معلومات أو أدلة حساسة وردت من ولاية قضائية أخرى عن تحقيقات جارية، فإنَّ تلك التحقيقات تكون عرضة للتلاعب بها. ونتيجة لذلك، فقد يتعرّض بعض الشهود والمخبرين وأفراد الشرطة المشاركين في تلك التحقيقات أيضا لخطر الانكشاف أو التهديد أو حتى القتل. كما قد يواجه بعض موظفي الشرطة والعدالة الجنائية المتورطين الخيانة أو الترهيب أو الانتقام. ومن ثم، فقد يجعل الفساد عمليات الشرطة المشتركة أو التحقيقات العابرة للحدود معدومة الفائدة. وقد يؤدي فساد الشرطة أيضا إلى تعذّر التعاون الدولي في مجالي تبادل المعلومات الاستخباراتية وحماية الشهود.

٤٠- وتصعب السيطرة على فساد الشرطة، ولكن ينبغي أن يكون واضحا لكل من يهمّه الأمر أنه لا ينبغي أبدا التسامح تجاه قدر من الفساد ضمن إطار الشرطة أو الجمارك أو وحدات مكافحة المخدّرات. والتدابير القمعية المؤقتة تكون عادة غير كافية لمعالجة المشكلة. فتأثيرها يميل إلى أن يكون محدودا وقصير الأجل. ولا بد من استراتيجيات أوسع نطاقا لمكافحة الفساد، بما في ذلك التدابير التي تركّز على منع الفساد وتدابير الرقابة الدورية. ويجب أن تكون آليات الرقابة المستقلة على الشرطة والتحقيقات الداخلية الاستباقية وإنشاء وحدات خاصة لمكافحة الفساد جزءا من أيِّ استراتيجية شاملة لكشف الفساد والقضاء عليه بأسرع ما يمكن فور ظهوره.

٤١- وإضافةً إلى ضباط الشرطة والجمارك وغيرهم من ضباط إنفاذ القانون العاملين في الخطوط الأمامية، قد تستهدف التنظيمات الإجرامية ضباط أمن آخرين. وعلى سبيل المثال، يكون موظفو الأمن وسائر الموظفين العاملين في المطارات الدولية وغيرها من نقاط مراقبة الحدود عرضة أيضا لمحاولات اختراقهم أو إفسادهم. وفي كندا، كشف تقييم استراتيجي أجرته شرطة الخيالة الملكية الكندية أنَّ جماعات إجرامية منظَّمة قد حاولت استغلال المطارات من خلال إفساد موظفين أو من خلال زرع شركاء في الإجرام ضمن القوة العاملة في المطارات.[22]

٤٢- كما تتعرّض أجهزة الرقابة التنظيمية للفساد المتصل بالمخدّرات. فعلى سبيل المثال، لما كانت التنظيمات الإجرامية مضطرة لإخفاء عائدات أنشطتها غير المشروعة، فإنها غالبا ما تحتاج إلى التعاون مع القائمين بالرقابة التنظمية والعاملين في

(22) Royal Canadian Mounted Police, *Project SPAWN: A Strategic Assessment of Criminal Activity and Organized Crime Infiltration at Canada's Class 1 Airports* (Ottawa, 2008).

المؤسسات المالية وغيرهم من المهنيين، من أجل غسل تلك العائدات. وذلك التعاون المغرِض، الذي يحصل من خلال الترهيب أو الفساد، يُستخدم لإحباط جهود الشرطة وغيرها من أجهزة إنفاذ القانون الرامية إلى تعقّب تلك الموجودات أو تجميدها أو ضبطها أو مصادرتها.

٣- فساد القوات العسكرية

٤٣- لقد أدَّى فساد الشرطة في عدة بلدان، إلى تبلور ضغط داعٍ إلى إشراك القوات العسكرية في جهود مكافحة المخدّرات وإبادة المحاصيل غير المشروعة ومراقبة الحدود. ومن ثمّ، فقد نتجت عن ذلك في بعض الأحيان مشكلة انتشار الفساد المتصل بالمخدّرات في أوساط القوات العسكرية، وأثّر ذلك، في حالات مُعيّنة، على نزاهة المؤسسات العسكرية المعنية ومصداقيتها ومشروعيتها. وفي بعض الحالات، اضطرت السلطات إلى اتخاذ قرار بسحب أفراد قوات عسكرية كانت تتمركّز في منطقة لإنتاج المخدّرات على نحو غير مشروع أو كانت مكلّفة بمهمة ملاحقة المتّجرين بالمخدّرات، وذلك من أجل الحد من آثار الفساد المدمّرة. وفي حالات أخرى، رأى السكان الشرطة والمؤسسة العسكرية تتهم كل منهما الأخرى بالفساد (أو حتى تهاجم إحداهما الأخرى)، وقد عانت مصداقية كلتا المؤسستين كثيرا من جراء ذلك.

٤- الفساد القضائي

٤٤- تتعرّض السلطة القضائية كذلك لمخاطر الفساد المتصل بالمخدّرات ومخاطر الترهيب. وبسبب ما للقضاة والمدعين العامين من تأثير على عملية العدالة الجنائية بأسرها، فهم كثيرا ما يتعرّضون لاستهداف الجماعات الإجرامية. والسلطة التي يتمتع بها القضاة والمدّعون العامّون، والتي تتيح لهم مباشرة التحقيقات الجنائية وإنهاءها، تجعلهم عرضة للفساد والترهيب إلى حد بعيد. ويسقط العديد من أعضاء السلطة القضائية ضحية للترهيب والانتقام والعنف. ويسقط آخرون في براثن الفساد. وبمجرّد تعرّض أولئك الموظفين لما يشوب ذمّتهم بشبهة، فإنهم يخرجون من دائرة حماية القانون المعتادة، ولا يستطيعون من ثم مقاومة الضغط الذي تمارسه عليهم التنظيمات الإجرامية.

٤٥- وما أن يتعرّض أعضاء السلطة القضائية أو دوائر النيابة العامة لما يثير الشبهة، فلن يكون بمقدورهم أداء وظيفتهم الرقابية بفعالية إزاء سائر عناصر نظام العدالة الجنائية. ومما يؤسف له أنَّ آليات الإشراف والرقابة القضائية القائمة لا تكون دوما كافية لمنع الفساد أو قمعه. وتعد حماية استقلال السلطة القضائية وسيلة هامة لحمايتها من الفساد، ولكن يجب أن تدعمها أيضا إجراءات أخرى فعالة لمكافحة الفساد القضائي. وينبغي أن تشمل التدابير الوقائية وضع مدونات لقواعد السلوك المهني لأعضاء السلطة القضائية، فضلا عن الأنشطة التعليمية والتدريبية. وينبغي وضع آليات لضمان مبادرة القضاة إلى الإبلاغ عن حالات الترهيب وإلى التماس الدعم عند التعرّض لها. ويتعذّر، في بعض البلدان، فرض عقوبات على القضاة الذين يُدانون بتهمة الفساد. وينبغي للحكومات، من ثمّ، ضمان أن تُيسِّر التشريعات إنفاذ العقوبات عند الاقتضاء.

٤٦- ومن الواضح أنَّ القضاة يقع على عاتقهم دور هام في مجال مكافحة الفساد. وغالبا ما يؤدّون، في بعض النظم القانونية، دورا مباشرا في التحقيقات والملاحقة القضائية بشأن الفساد. ولذلك فإنَّ نقص الموارد ومدى تعقُّد القضايا المطروحة وإخفاق الشرطة في توفير الدعم وتدمير الأدلة والعنف والترهيب وعدم كفاية الحماية والتدخّل السياسي كلها عناصر يمكن أن تعرقل اتخاذ إجراءات فعّالة لمكافحة الفساد.

٥- الفساد المتصل بالمخدّرات في البلدان ذات الضوابط الرقابية الضعيفة أو البلدان في مرحلة ما بعد النزاعات

٤٧- أخذت الجريمة المنظَّمة المتصلة بالمخدّرات تمثل تهديدا رئيسيا للسلم والأمن. والبلدان في مرحلة ما بعد النزاعات والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية تكون عرضة على وجه الخصوص لهذا التهديد. ويمكن لحالات الحرب

والصراع المدني والتمرد والكوارث الطبيعية أن تضع جميعها ضغوطا هائلة على مؤسسات العدالة والسلامة العامة. وكثيرا ما يؤدي الفراغ في الرقابة الاجتماعية الناجم عن تلك الأوضاع إلى العنف وعدم الاستقرار والفساد. وإن ما تتّسم به على الأرجح تلك الأوضاع من تغيّر اجتماعي سريع وضعف في مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة واضطراب في رؤيتها يتيح بيئة تنشط فيها الجماعات الإجرامية المنظَّمة وتتفشّى فيها تجارة المخدّرات غير المشروعة والفساد. ويمكن أن يُلحق الفساد المتصل بالمخدّرات والجريمة المنظَّمة ضررا بالغا بالتنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في البلدان التي تسود فيها تلك الظروف. كما إنَّ الاتجار بالمخدّرات وما يتصل به من عنف وفساد يكون لها عادة أثر مزعزع على استقرار المجتمعات في مرحلة ما بعد النزاع وأثر مدمّر على جهود بناء السلام وإعادة الإعمار في تلك المجتمعات. وكثيرا ما تُستخدم العائدات المتأتّية من الاتجار بالمخدّرات في تلك الأوضاع لدعم حركات التمرّد أو توريد الأسلحة أو زعزعة استقرار الحكومات أو تقويض العملية الديمقراطية أو تحييد مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية.

٤٨- ففي أفغانستان، على سبيل المثال، أدى الاتجار بالمخدّرات إلى تسارع نمو الجريمة المنظَّمة، وما برح مصدرا هائلا للفساد. والاتجار بالمخدّرات والفساد عقبتان رئيسيتان تعترضان جهود حفظ السلام وبناء السلام وإعادة الإعمار. وقد كشف تقرير حديث العهد أصدره مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة بعنوان *الفساد في أفغانستان: الرشوة حسبما أبلغ عنها الضحايا*، أنَّ الاتجار بالمخدّرات والفساد هما أكبر مصدَرَين للدخل في أفغانستان. حيث يمثّلان مجتمعين نصف الناتج المحلي الإجمالي في أفغانستان. ويُسلِّط التقرير الضوء على الكيفية التي يسهم بها الفساد في إضعاف الثقة في الموظفين العموميين والحكومة بأسرها، وعلى أنه عامل من أكبر العوامل التي تُقوِّض جهود بناء السلام في ذلك البلد.

٤٩- وقد شهد العديد من البلدان ذات الاقتصادات الانتقالية انتشار الجريمة المنظَّمة والاتجار بالمخدّرات انتشارا سريعا. وفي منطقة البلقان، على سبيل المثال، بات وجود الجماعات الإجرامية المنظَّمة راسخا بقوّة. وفي السنغال، أبلغت الشرطة عن أنَّ الاتجار بالقنّب في منطقة كازامانس قد استفاد من النزاعات المنخفضة الحدة.[23] وفي سيراليون، أفادت الشرطة بأنَّ أعضاء المجلس الثوري للقوات المسلحة، الذي حكم البلد خلال الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨، كانوا مسؤولين عن جعل سيراليون منطقة عبور لشحنات المخدّرات غير المشروعة. وفي جنوب شرق أوروبا، وفقا لما ورد في تقرير حديث العهد أصدره مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة من أنَّ الاتجار بالمخدّرات هو النشاط الإجرامي الأعلى قيمة، يعد الفساد المتصل بالمخدّرات مشكلة كبيرة لها تأثير مباشر على مؤسسات العدالة الجنائية.[24]

٥٠- ومنذ أواخر الثمانينات، أدّت الانقلابات والحروب في غرب أفريقيا إلى تغشية صورة العلاقة بين السياسة والجريمة في تلك المنطقة دون الإقليمية، ناهيك عن حالة عدم اليقين العامة المحيطة بالثروة وسبل اكتسابها. وقد وفّر ذلك أرضا خصبة للفساد، وأدّى إلى تفاقم مشكلة الجريمة المنظَّمة في تلك المنطقة دون الإقليمية.[25] ووفقا لتقرير صادر عن مكتب المخدّرات والجريمة،[26] فإنَّ الكوكايين وغيره من المخدّرات المصنوعة على نحو غير مشروع في أمريكا الجنوبية أخذ يزداد تهريبها عبر غرب أفريقيا إلى الأسواق غير المشروعة التي ما فتئت تنمو في أوروبا. كما إنَّ منطقة غرب أفريقيا،

---

(23) *Transnational Organized Crime in the West African Region* (United Nations publication, Sales No. E.05.XI.1), p. 8.

(24) *Crime and Its Impact in the Balkans and Affected Countries*, published by the United Nations Office on Drugs and Crime in March 2008, pp. 12-13.

(25) *Transnational Organized Crime in the West African Region*, p. 7.

(26) *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, published by the United Nations Office on Drugs and Crime in November 2008.

وهي منطقة دون إقليمية آخذة في التعاقب من عدة نزاعات مدنية عنيفة، تتأثر إلى حد كبير بالاتجار بالمخدّرات، وذلك أساسا بسبب قدرة المتجرين على العمل بمنجاة من العقاب. ومن أكبر نواحي الضعف في غرب أفريقيا نقص الموارد المتاحة لأجهزة العدالة الجنائية، والتي هي عرضة للفساد بقدر كبير. ووفقا لتقرير المكتب، قلّما يُدان المتّجرون الدوليون بالمخدّرات العاملون في غرب أفريقيا وقلّما يُحكم عليهم بالسجن عند اعتقالهم.

جيم- مكافحة الفساد المتصل بالمخدّرات

١- التصدي للجريمة المنظَّمة

٥١- يُعدّ تفكيك التنظيمات الإجرامية الضالعة في الاتجار بالمخدّرات أو تعطيل أنشطتها، على أقل تقدير، شرطا أساسيا لنجاح استراتيجيات مكافحة المخدّرات. وتثير الجريمة المنظَّمة العديد من التحديات الفريدة والملحة أمام نظم العدالة الجنائية في جميع أنحاء العالم. وتُضيف العولمة السريعة التي أخذت تَسم الشبكات الإجرامية بطابعها بعدا آخر لهذه التحديات، وذلك باختبار ما لدى الأجهزة والمؤسسات الوطنية من إرادة وقدرة لكي تعمل معا على الحدّ من الأنشطة الدولية للجماعات الإجرامية القوية السطوة. ولدى التنظيمات الإجرامية القدرة على استغلال نواحي الضعف لدى أجهزة مكافحة المخدّرات وغيرها من أجهزة إنفاذ القانون. كما تستطيع التكيّف بسرعة مع الأساليب والنهوج الجديدة في مجالي مكافحة المخدّرات وإنفاذ القانون. وفي كثير من الأحيان، يكون أقصى ما يمكن تحقيقه هو تعطيل أنشطة التنظيمات الإجرامية في الأجل القصير، مما لا يمسّ بقدرتها على مواصلة الضلوع في الاتجار بالمخدّرات على حالها نسبيا.

٥٢- وهناك بعض الصعوبات الواضحة التي تشتمل عليها مكافحة الجريمة المنظَّمة. فالجماعات الإجرامية المنظَّمة تكون لديها عادة موارد هائلة تحت تصرفها، وتتيسّر لها سبل الحصول على تكنولوجيات مُعقّدة لدعم أنشطتها. ويصعب اختراق الجماعات الإجرامية المنظَّمة، وهي تبذل جهودا بالغة لحماية أنفسها من المنشقين والمخبرين وأفراد الشرطة؛ كما إنها لا تتردد في استخدام العنف. وبسبب الطابع الديناميّ للأنشطة الإجرامية ذات الصلة، وخصوصا أنشطة الاتجار بالمخدّرات، يجب على مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية صقل استراتيجياتها وإعادة تحديدها وتحسينها باستمرار. ويجب استخدام التقنيات الحديثة في التحرّيات، مثل أسلوب التسليم المراقب أو المراقبة الإلكترونية أو الاختراق، متى تسنّى ذلك. ويجب على مؤسسات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية أن تطور قدرتها على التعاون الدولي وأن تكون قادرة على العمل بفعالية مع نظائرها في سائر البلدان.

٥٣- ومن المهم أيضا تأكيد أهمية الجهود التي تُبذَل من أجل التصدي لغسل الأموال وتعقّب العائدات المتأتّية من تجارة المخدّرات غير المشروعة والفساد وسائر أنواع الجريمة وضبط تلك العائدات. ويستند نظام مكافحة غسل الأموال إلى عدد من المعايير والصكوك الدولية التي تهدف إلى ضمان عدم وجود ملاذات آمنة للمجرمين. ومن بين تلك الصكوك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدّرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتوصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال. ويُيسّر نظام مكافحة غسل الأموال تعطيل التنظيمات الإجرامية وضبط العائدات المتأتّية من أنشطتها غير المشروعة.

٢- تنفيذ ما يلزم من تدابير المنع

٥٤- هناك عدة تدابير يمكن اتخاذها لمنع الفساد المتصل بالمخدّرات. والعديد منها يماثل التدابير التي يمكن اتخاذها لمكافحة الفساد عموما. وهي تشمل التدابير الرامية إلى منع حالات الفساد وكشفها والتحقيق فيها. كما تشمل، في قطاعي إنفاذ القانون والعدالة، التدابير الرامية إلى تطوير وتعزيز البُنى التنظيمية الخاصة بالمساءلة المتعددة المستويات، وآليات التحقيقات الداخلية، والإجراءات التأديبية. وتُوجد أهم

التدابير لمنع الفساد المتصل بالمخدّرات في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٥٥- وردع الفساد المتصل بالمخدّرات من خلال التحقيقات والملاحقة القضائية والجزاءات المشدّدة هو من العناصر الأساسية في أيّ استراتيجية شاملة للتصدي لهذه المشكلة. غير أنه لا يمثل سوى جزء واحد من تلك الاستراتيجية. ومن ثم، يجب أن ينصب التركيز أيضا على التعليم والوقاية، لأنهما يحققان، في الأجل الطويل، المزيد من الفوائد البعيدة المدى من حيث تعزيز نزاهة المؤسسات العمومية وإدارة سلوك الموظفين العموميين. وتتيح اتفاقية مكافحة الفساد إنشاء هيئات مستقلة، ذات سلطة تشريعية رسمية، يمكنها أن تعزّز الممارسات الجيدة في مجال منع الفساد. كما تقترح الاتفاقية إجراء تقييمات دورية للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة لتحديد مدى فعاليتها في منع الفساد.

٥٦- ويقتضي منع الفساد أن تكون لدى جميع الأجهزة العمومية نظم فعّالة وشفّافة وموضوعية لتعيين الموظفين العموميين واستبقائهم وترقيتهم وتقاعدهم. كما يجب أن تُسلّم تلك النظم بأنَّ بعض الأشخاص أو الأجهزة، مثل العاملين في مجال إنفاذ قوانين المخدّرات وأنشطة مكافحة المخدّرات، قد يكونون عرضة للتأثّر بالفساد أكثر من غيرهم. ويجب أن تُستبان وتُحلَّل مَواطنُ الضعف المحدّدة لدى أولئك الأشخاص وتلك الأجهزة. وهناك حاجة إلى استبانة المخاطر المحدّدة في مجالات العمل تلك ومعالجتها عن طريق اتخاذ تدابير ملموسة، وينبغي تقييم تلك التدابير ومراجعتها دوريا. ويمكن معالجة بعض المخاطر من خلال تدابير من قبيل ما يلي: فحص المرشّحين الناجحين قبل تعيينهم في الوظائف أو إسناد المهام الخاصة التي تشتمل على أنشطة لمكافحة المخدّرات إليهم؛ وتناوب الموظفين؛ وقياس أداء الأفراد والفرق.

٥٧- وينبغي لجميع الأجهزة المشاركة في أنشطة مكافحة المخدّرات الحرص على أن تكون لديها إجراءات محدّدة لدعم جميع موظفيها ومراقبتهم، خصوصا بشأن من يتعرّضون للفساد تعرّضا مباشرا. ويجب أن يكون لدى تلك الأجهزة، بسبب تعرّضها للفساد، إجراءات من قبيل ما يلي: إجراء تقييمات منتظمة؛ والكشف عن تضارب المصالح وحالات عدم التوافق والأنشطة ذات الصلة؛ والإعلان عن الأصول والمصالح والهدايا وتسجيلها؛ وكذلك اتخاذ ما يلزم من إجراءات لرصد دقة تلك الإعلانات. ويجب وضع إجراءات تتيح تقديم تقارير سرية للإبلاغ عن المعاملات والحوادث المشبوهة، وذلك إلى جنب الأحكام المتعلقة بقيام إدارات الشؤون الداخلية أو آليات الرقابة المستقلة بإجراء تحقيقات فعالة بشأن تلك التقارير.

٥٨- وحيثما تتيح العمليات والإجراءات الحالية مستوى معينا من السلطة التقديرية لبعض الموظفين المسؤولين، يجب اتخاذ تدابير فعالة لرصد استخدام تلك السلطة ومراجعتها. وحسب مستوى مخاطر الفساد، تُفضّل دوما النظم التي توفِّر مستويات متعددة فيما يخص المراجعة والموافقة بشأن قرارات معينة، على النظم التي تُخوِّل فردا واحدا السلطة المطلقة لاتخاذ تلك القرارات. والتشجيع على الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالقرارات التي تُتَّخذ على جميع المستويات يعد من أكثر الطرائق فعالية لمنع الفساد. ويجب ألا تُستخدم متطلبات السرية في العمليات من أجل حماية نزاهة التحقيقات بشأن مكافحة المخدّرات ومن أجل حماية المسؤولين المعنيين وسيلة لاجتناب المساءلة العملياتية والعمومية.

٥٩- ويعدّ منع غسل عائدات الفساد طريقة هامة من طرائق المنع. وقد أدت محاولات تعقّب أرباح تجار المخدّرات وضبطها إلى إنشاء آليات دولية مُعقّدة لمنع غسل الأموال ومكافحته وحرمان المتّجرين بالمخدّرات من عائدات أنشطتهم غير المشروعة. كما يمكن أن تُستخدم تلك الآليات لمنع الموظفين الفاسدين من غسل ثرواتهم التي حصلوا عليها بطرائق غير مشروعة. وتعتمد تدابير مكافحة غسل الأموال في جانب منها على يقظة وتعاون المؤسسات المالية وموظفيها وغيرهم

من المهنيين (كالمحاسبين والمستثمرين والمحامين). ويجب حماية هؤلاء أيضا من خطر الفساد.

٦٠- كما تُعَدُّ مواجهة فساد السلطة القضائية وترهيبها أولوية في أيِّ استراتيجية فعالة لمكافحة الفساد. ذلك أنه عندما يتعرّض أعضاء السلطة القضائية لشبهة تمسّ ذمّتهم، تُحيّد الآليات القانونية والمؤسسية المصمّمة من أجل الحد من الفساد. وبغية منع هذا الفساد، يمكن وضع مدونات لقواعد سلوك السلطة القضائية وآليات رقابية فعالة واتخاذ تدابير تأديبية قوية، وذلك دون المساس باستقلال السلطة القضائية. وتؤكّد مبادئ بنغالور بشأن سلوك الجهاز القضائي[27] الفكرة التي مفادها أنَّ القضاة يجب أن يخضعوا للمساءلة عن سلوكهم أمام المؤسسات المعنية التي تُنشأ لصون المعايير القضائية، والتي تكون هي نفسها مستقلة ومحايدة، وتهدف إلى استكمال قواعد القانون والسلوك القائمة والملزمة للقضاة، وليس إلى الخروج عن تلك القواعد. كذلك تؤكّد المبادئ أنَّ النزاهة عنصر جوهري في الاضطلاع بواجبات المنصب القضائي على نحو سليم، وأن القضاة يجب أن يحرصوا على صون سلوكهم فوق الشبهات.

٦١- ويجب حماية العمل الذي يضطلع بمسؤوليته القضاة والمدّعون العامون من مخاطر الفساد والترهيب وذلك بضمان أن تكون الإجراءات القضائية مفتوحة وميسوراً الوصول إليها. كما إنَّ الاطِّلاع على الإجراءات القضائية ينبغي أن يكون متاحا للجمهور، ويجب أن يكون القضاة مُلزَمين بتقديم الأسباب الموجبة لاتخاذ قراراتهم، ويجب أن تُسجَّل تلك القرارات ويُتاح الوصول إليها للجمهور من خلال وسائط الإعلام. وتقع على عاتق القضاة ومديري شؤون المحاكم المسؤولية عن منع الفساد من خلال ضمان إدارة إجراءات المحاكم على نحو فعّال وخاضع للمساءلة، بما في ذلك النظم الخاصة بحفظ سجلات المحاكم وإدارتها، وإجراءات للحد من حالات تأجيل المحاكمات، وإتاحة سجلات بالقرارات والإجراءات للرد على شكاوى الجمهور. ويجب أن تكون هناك تدابير لمنع إتلاف الأدلة والقرائن المعروضة أو سرقتها ومنع اختفاء سجلات المحاكم أو إتلافها.

٦٢- ويقع على عاتق المدّعين العامين دور خاص يؤدونه في منع الفساد. فيجب أن يكون بمقدورهم أداء وظائفهم المهنية من دون ترهيب أو تعويق أو مضايقة أو تدخّل سياسي أو تعريضهم لتحملّ تبعات شخصية لا مسوِّغ لها. ويجب أن يخضعوا للمساءلة عما يتخذونه من قرارات، وينبغي أن يكونوا قادرين على شرحها بطريقة صريحة وشفافة. وحيثما يلزم اتخاذ إجراءات تأديبية، فلا ينبغي أن تُتّخذ إلا بعد عقد جلسة استماع عاجلة ومُنصفة. وعلى غرار القضاة، يجب أن تُوفَّر للمدّعين العامين حمايةٌ جيّدة. فلا ينبغي أبدا أن تتعرّض سلامتهم الشخصية ولا سلامة أُسرهم للتهديد نتيجة لاضطلاعهم بمسؤولياتهم المهنية.

٦٣- وهناك عدّة نهوج لمنع الفساد في أوساط الشرطة والجمارك. وفي إطار إنفاذ القانون، ينطوي منع الفساد على اتخاذ إجراءات حاسمة في عدد من المجالات، بما في ذلك: (أ) التوظيف والتدريب والترقيات؛ (ب) توفير الموارد الكافية؛ (ج) تصحيح جوانب الخلل في البنية الهرمية للأجور والمكافآت والحوافز داخل المؤسسة؛ (د) تعزيز البنى التنظيمية للحوكمة والمساءلة القائمة داخل المؤسسة وخارجها؛ (هـ) زيادة مستوى الشفافية؛ (و) تغيير ما هو سائد داخل المؤسسة من مواقف وتقاليد تحول دون تطوير المعايير المهنية والأخلاقية لدى الشرطة؛ (ز) التصدي لأي ثقافة فرعية شائعة داخلياً قد تُديم قبول الفساد.

٦٤- كما إنَّ لمنع الفساد والحدِّ منه داخل إدارة الجمارك أهمية خاصة في منع الاتجار بالمخدّرات. وإدارات الجمارك معرّضة للفساد بشدة. ويمكن لقرار يُصدره موظف في الجمارك، عن علم، بقبول إعلان مزوّر أن يسيء إلى إنجازات تُعادل شهورا من العمل في عمليات مكافحة المخدّرات. ويجب إيلاء اهتمام كبير لتعيين موظفي الجمارك وموظفي

(27) الوثيقة E/CN.4/2003/65، المرفق؛ انظر أيضا قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠٠٦/٢٣، المرفق.

الرقابة وتدريبهم ومراقبتهم. ويشمل وضع الاستراتيجيات الرامية إلى مكافحة الفساد في أوساط موظفي الجمارك استبانةَ المخاطر المحددة للسلوك الفاسد في مختلف مراحل عملية التخليص الجمركي، والقيام، حيثما يكون مناسبا، بوضع "خارطة للمخاطر" تُبيِّن المدى الذي تُسهِّل فيه مختلف العناصر الحالية في العملية الانتهاكات المحتملة وتتيح فرصا للفساد. وقد حدّدت المنظَّمة العالمية للجمارك عددا من المجالات التي ينبغي التركيز عليها في جهود منع الفساد في مسار العمليات الجمركية وهي: القيادة والالتزام؛ والإطار التنظيمي؛ والشفافية؛ والنظم الآلية؛ والإصلاح والتحديث؛ والمراجعة والتحقيقات؛ ومدونات قواعد السلوك؛ وإدارة الموارد البشرية؛ والروح المعنوية والثقافة المؤسسية.[28]

٦٥- ومن ثم، فهناك حاجة إلى اتّباع نهوج متكاملة من أجل التصدي بفعالية للعوامل التي تسهل الفساد داخل أجهزة إنفاذ القانون. وتشمل العناصر الرئيسية في أيِّ خطة شاملة لمنع الفساد تحسين ممارسات التوظيف والتدريب، والأجور الكافية، والسياسات العامة الملائمة، وإجراءات العمل، والإشراف، والرقابة الإدارية لكشف مشاكل تعاطي المخدّرات والفساد في أوساط موظفي إنفاذ القانون والتصدي لتلك المشاكل. وإن الإدارة والإشراف المسؤولين والخاضعين للمساءلة ضروريان لنجاح تلك النهوج. ويجب أن يُرسَّخ في أذهان مديري الشرطة الشعور بالمسؤولية وأن يخضعوا للمساءلة عن نزاهة موظفيهم. ويجب الأخذ بإصلاحات مؤسسية لضمان المساءلة الداخلية والإشراف الفعّال، ولتغيير الإجراءات والممارسات التي تؤدي إلى الفساد. وأخيرا، لا يمكن اجتثاث الفساد تماما من دون وجود تدابير فعّالة لكشفه والتحقيق بشأنه والمعاقبة عليه. ولهذا السبب، لا بدّ من وجود وحدة مستقلة للتحقيقات الداخلية، تؤدي وظيفتها على النحو الواجب في إطار آلية رقابة مدنية مستقلة.

٦٦- غير أنَّ كشف الفساد داخل أجهزة إنفاذ القانون قد ينطوي على بعض التحديات. وقد يعتمد كشف الفساد جزئيا على تقارير يقدِّمها المواطنون أو موظفو القانون، ولكن التقارير وحدها لا تكفي عادة. كما قد يعتمد جهاز إنفاذ القانون على إجراءات لاختبار النزاهة والأخذ بنظام للإنذار المبكّر من أجل كشف الضباط الذين قد يكونون عرضة للفساد، وتطبيق إجراء تحقيقات استباقية بشأن فرادى الضباط المشاركين في فرق أو مناطق يرد بشأنها عدد كبير من الشكاوى المتعلقة بالفساد. وتحديد مَن هم الضباط المعرّضين لمخاطر الفساد أو سوء السلوك جزء مهم من إجراءات الكشف والتحري الفعالة. وتتطلب بعض مجالات عمل الشرطة، وخصوصاً مجال إنفاذ قوانين المخدّرات، اهتماما خاصا: فهي مجالات أكثر عرضة للفساد لأنها قد تتسم بقدر كبير من السرية والقليل من الرقابة التنظيمية أو الإدارية أو المدنية. وما أن يُجرى تقييم سليم للمخاطر وتُحدَّد مخاطر سوء السلوك ويُحدَّد مَن هم الضباط المعرّضون للفساد، يمكن إذ ذاك وضع خطط لمقاومة الفساد ومنعه.[29]

٦٧- كذلك فإنَّ تدابير حماية الأشخاص الذين يُبلِّغون بحسن نية عن وقائع فساد مزعومة من التعرّض لمعاملة لا مسوِّغ لها تعدّ عنصراً ضرورياً في جهود مكافحة الفساد ومنعه على المستويات كلها. ويجب أن تتوازن في تلك التدابير الحاجة إلى حماية حقوق الشخص الذي يتعلّق به الادعاء والحاجة إلى حماية الشخص الذي يقدِّم الادعاء. ولأن الاتهامات الكاذبة بالفساد يمكن أن تُستخدم لتشويه سمعة الموظفين والنيل من جهودهم في مجال مكافحة الجريمة، يجب اتخاذ تدابير من هذا القبيل أيضا لتوفير بعض الحماية درءاً لأي اتهام كاذب. وهناك حاجة أيضا إلى حماية الشهود والخبراء

(28) World Customs Organization, Revised Arusha Declaration: Declaration of the Customs Cooperation Council concerning Good Governance and Integrity in Customs, 2003; see also World Customs Organization, *Integrity Development Guide* (2007).

(29) انظر، على سبيل المثال: *Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force* (انظر الحاشية ٦).

والضحايا الذين يقدِّمون معلومات أو شهادات في قضايا تتعلّق بالفساد. ويمكن أن يتخذ الترهيب أشكالا عديدة، ويلزم عادة اتخاذ مجموعة متنوعة من التدابير لحماية الأشخاص المعرّضين للمخاطر. وينبغي تصميم التدابير لتوفير الحماية البدنية للشهود الذين قد يكونون معرّضين للخطر، كما ينبغي اعتماد قواعد إثبات خاصة لتمكينهم من الإدلاء بالشهادة على نحو يضمن سلامتهم. ومن المهم أن تتوافر برامج شاملة لحماية الشهود من أجل حماية الأشخاص الذين يتعاونون مع نظام العدالة في التحريات والملاحقات القضائية في القضايا المتعلقة الفساد.

دال– التوصيات

٦٨- يجب تحسين التنسيق والمواءمة بين الجهود المبذولة من أجل قطع دابر تجارة المخدّرات غير المشروعة وبين الاستراتيجيات الأوسع نطاقا لمكافحة الجريمة المنظَّمة والحد من الآثار الضارة التي يسببها الفساد المتصل بالمخدّرات. وضمانا لتنفيذ الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدّرات تنفيذا أكثر فعالية، توصي الهيئة بما يلي:

(أ) يجب على الحكومات أن تولي المبادرات الرامية إلى منع الفساد مزيدا من الاهتمام، وخصوصا المبادرات ذات الصلة بالأجهزة العمومية والموظفين العموميين المشاركين بالفعل في العمل، على جميع المستويات، على إنفاذ قوانين مكافحة المخدّرات. ويتعرّض أولئك الموظفون المسؤولون بصفة خاصة لخطر الفساد ويجب حمايتهم منه. ولدى إجراء تقييم سليم للمخاطر وتحديد مخاطر سوء السلوك والفساد، يمكن وضع خطط لمقاومة الفساد ومنعه؛

(ب) يجب على الحكومات إسناد الأولوية لاستراتيجيات تهدف إلى منع الفساد وإذكاء وعي الناس به، وذلك بالارتكاز على مواطن القوة وعلى القيم الفريدة الخاصة بكل سياق ثقافي؛

(ج) يجب على الحكومات إسناد الأولوية لمنع الفساد والترهيب، وخصوصا في صفوف السلطة القضائية. فإنَّ وجود سلطة قضائية فاسدة يُشكّل عقبة خطيرة أمام نجاح التدابير المناهضة للفساد وكذلك أمام نجاح استراتيجيات مكافحة المخدّرات؛

(د) ينبغي لجميع أجهزة إنفاذ القانون والعدالة الجنائية المشمولة في العمل على مكافحة المخدّرات أو مكافحة الجريمة المنظَّمة أن تعتمد رسميا سياسة عامة بشأن عدم التسامح مطلقا تجاه الفساد وأن تتولّى إنفاذها داخل أجهزتها المختلفة؛

(هـ) ينبغي لأجهزة إنفاذ القانون والعدالة الجنائية المشمولة في العمل على مكافحة المخدّرات أن تعتمد، على سبيل الأولوية، تدابير ملموسة لمنع الفساد المتصل بالمخدّرات وسائر أشكال الفساد وسوء السلوك في صفوفها. ويمكن أن تشمل تلك التدابير ما يلي: تعزيز الشفافية والوقاية من الفساد في ممارسات التوظيف والتدريب والانتشار والإشراف؛ واختبارات النزاهة؛ وتعزيز آليات التحقيقات الداخلية؛ والرقابة المدنية المستقلة؛ والملاحقات القضائية الفعّالة؛ وتوفير المزيد من الحماية للمخبرين ("المبلِّغين") والشهود؛

(و) ينبغي لجميع الأجهزة المشمولة في أنشطة مكافحة المخدّرات أن تمنع الفساد من خلال ضمان أن تكون لديها إجراءات محدّدة لدعم جميع موظفيها والرقابة عليهم، وخصوصا فيما يتعلّق بمن يتعرّضون للفساد تعرّضاً مباشراً. وينبغي لتلك الأجهزة، لأنها معرّضة على وجه الخصوص للفساد، أن تكون لديها إجراءات منع من قبيل ما يلي: إجراء تقييمات منتظمة؛ والإفصاح عن حالات تضارب المصالح وعدم التوافق والأنشطة ذات الصلة؛ والإعلان عن الأصول المالية والمصالح والهدايا وتسجيلها، وكذلك اتخاذ ما يلزم من إجراءات لرصد دقة تلك الإعلانات. وينبغي وضع إجراءات تتيح تقديم تقارير سرية عن المعاملات والحوادث المشبوهة، وذلك بجانب أحكام تتعلّق بقيام إدارات الشؤون الداخلية أو مديريات التفتيش أو آليات الرقابة المدنية المستقلة بإجراء تحقيقات فعّالة بشأن تلك التقارير؛

(ز) يجب بذل جهود مُتجدّدة، على الصعيدين الوطني والدولي، من أجل زيادة تعزيز تدابير مكافحة غسل الأموال وضمان تركيزها على كشف العائدات المتأتّية من الفساد المتصل بالمخدّرات ومصادرتها، فضلا عن سائر أنواع الجريمة المتصلة بالمخدّرات؛

(ح) يجب أن يتواصل تعزيز التعاون الدولي والإقليمي وقدرة أجهزة إنفاذ القانون والعدالة الجنائية ذات الصلة على التعاون فيما بينها، وخصوصا فيما يتعلق بمنع الفساد المتصل بالمخدّرات والترهيب والقضاء عليهما؛

(ط) تُشجَّع الدولُ التي لم تُصدّق بعدُ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ولم تُنفِّذهما بعدُ (انظر المرفق الثالث) على أن تفعل ذلك، حتى يتسنّى لهاتين الاتفاقيتين أن تحقّقا إمكاناتهما الكاملة في مكافحة الجريمة المتصلة بالمخدّرات، وخصوصا على الصعيد الدولي؛

(ي) ينبغي للمجتمع الدولي أن يُقدّم المساعدة إلى الدول التي تكافح في سبيل مواجهة الفساد المتصل بالمخدّرات والترهيب وتحتاج إلى المساعدة التقنية وغيرها من أنواع المساعدة من أجل بناء قدراتها على مكافحة الفساد المتصل بالمخدّرات.

رابعاً – الوقاية الأولية من تعاطي المخدّرات

١- مع تحديد المجتمع العالمي التزامه بمواجهة مشكلة المخدّرات خلال السنوات العشر المقبلة، يتزايد حرص واضعي السياسات على خفض الطلب على المخدّرات من أجل تقديم مساهمة أساسية في هذا الصدد.[30] ويشير مصطلح "خفض الطلب" إلى جميع الأنشطة الهادفة إلى خفض الطلب على المخدّرات، ومنها الوقاية من الدرجات الأولى والثانية والثالثة. ويركّز هذا الفصل على الوقاية الأولية، أي التدابير الرامية إلى الوقاية من تناول المخدّرات وخفضه لدى الفئات السكانية التي لا تتناول المخدّرات البتة أو لا تتناولها بشكل خطير. ويستعرض هذا الفصل بإيجاز مدى تناول المخدّرات والعوامل المرتبطة بذلك التناول، ويصف تدابير الوقاية الأولية المستندة إلى أدلة علمية، ويناقش مسألة تحديد موقع جهة وصل تعنى بالوقاية الأولية على الصعيد الوطني، ويوصي باتخاذ إجراءات لتمكين المجتمعات من بناء قدراتها في مجال الوقاية.

٢- ويشير تعبير "المخدّرات"، في هذا الفصل، إلى العقاقير المخدّرة والمؤثّرات العقلية المشمولة بالاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدّرات، وهي: الاتفاقية الوحيدة للمخدّرات لسنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢؛[31] واتفاقية المؤثّرات العقلية لسنة ١٩٧١؛[32] واتفاقية مكافحة الاتجار غير المشروع في المخدّرات والمؤثّرات العقلية لسنة ١٩٨٨.[33] ويحظر القانون توزيع هذه العقاقير المخدّرة والمؤثّرات العقلية عن طريق قنوات غير القنوات الطبية والصيدلية لأغراض طبية وعلمية. وينبغي فهم عبارة "تناول المخدّرات"، في هذا الفصل، بمعنى تناول المخدّرات على نحو غير مشروع.

٣- والاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدرات هي التي توجّه السياسات الدولية في مجال المخدّرات. وتقع مسؤولية الإشراف على هذه الاتفاقيات ورصد تنفيذ الدول الأعضاء لها على عاتق لجنة المخدّرات والهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات، على التوالي. وتُعنَى الاتفاقيات بمشاكل الصحة العمومية والمشاكل الاجتماعية الناجمة عن تناول المخدّرات؛ وهي تشدد، إلى جانب تدابير مراقبة عرض العقاقير المخدّرة والمؤثّرات العقلية، على الحاجة إلى خفض الطلب على المخدّرات والوقاية منها. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٣٨ من اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ على أن تتخذ الدول الأطراف:

> "جميع التدابير الممكنة عملياً لمنع إساءة استعمال المخدّرات ومعرفة الأشخاص المتورطين في ذلك، في موعد مبكر وعلاجهم وتعليمهم ومتابعة رعايتهم وتأهيلهم وإدماجهم اجتماعياً [وأن] تنسق جهودها لهذه الغايات."

٤- ويرد في الإعلان الخاص بالمبادئ التوجيهية لخفض الطلب على المخدّرات،[34] الذي اعتمدته الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين، عام ١٩٩٨، أن الجهود الرامية إلى خفض الطلب ينبغي أن تُدمَج ضمن سياسات أوسع نطاقا للرعاية الاجتماعية وتحسين الصحة وبرامج التربية الوقائية. وتعزيز الصحة والوقاية من الدرجات الأولى والثانية والثالثة كلها عناصر تسهم مجتمعة في تحقيق الهدف الشامل المتمثل في خفض المشاكل المرتبطة بتناول المخدّرات. وتستهدف أنشطة العلاج الأشخاص الذين كَشَفَ التشخيص عن ارتهانهم للمخدّرات. وتهدف أنشطة الوقاية الثانوية إلى التدخل مبكرا لدى الأشخاص المنخرطين بشكل خطير في تناول المخدّرات ولكنهم ليسوا مرتهنين لها. أما أنشطة الوقاية الأولية، التي هي العنصر الثالث الحاسم والتكميلي في إطار خفض الطلب على المخدّرات، فهي تستهدف الفئات السكانية التي لا تتناول المخدّرات أو التي تتناولها على نحو غير خطير في الوقت

([30]) انظر مثلا الإعلان السياسي وخطة العمل بشأن التعاون الدولي صوب استراتيجية متكاملة ومتوازنة لمواجهة مشكلة المخدّرات العالمية (A/64/92-E/2009/98، الباب الثاني-ألف)؛ *والتقرير العالمي عن المخدّرات لعام ٢٠٠٨* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.08.XI.11).

([31]) الأمم المتحدة، *مجموعة المعاهدات*، المجلد ٩٧٦، الرقم ١٤١٥٢.

([32]) المرجع نفسه، المجلد ١٠١٩، الرقم ١٤٩٥٦.

([33]) المرجع نفسه، المجلد ١٥٨٢، الرقم ٢٧٦٢٧.

([34]) مرفق قرار الجمعية العامة دإ-٣/٢٠.

الراهن. وهذه الفئات السكانية هي أكبر عددا بكثير من الفئات السكانية المستهدفة بالوقاية من الدرجتين الثانية والثالثة؛ ومن ثم، فإن من المرجّح جدا أن يؤدّي استهداف تلك الفئات بالوقاية إلى خفض معدلات تناول المخدرات في ولاية قضائية معيّنة.

٥- إنّ الوقاية الأولية تشجّع على عدم تناول المخدّرات وتهدف إلى منع أو تأخير تناول المخدّرات لأول مرة ومنع الانتقال إلى تناول أكثر خطورة لدى من يتناولونها أحيانا. ويبدأ تناول المخدّرات في معظم الحالات في مرحلة المراهقة وبداية سن الرشد مع النمو الإدراكي والاجتماعي للشباب. ولهذا السبب، تُوجَّه الوقاية الأولية أساسا إلى مرحلتي الحياة هاتين وما يسبقهما من مراحل. ويمكن أن تُوجَّه أنشطة الوقاية الأولية إلى عامة السكان (يشار إليها أيضا بالوقاية الشاملة) أو إلى فئات مستهدفة قد تكون معرضة للخطر نتيجة ظروف خطرة في حياتها (أي الوقاية الانتقائية).[35] ويمكن الوقاية من تناول المخدّرات، إما بصفة مباشرة من خلال أنشطة تهدف إلى الوقاية من تناول المخدّرات أو بصفة غير مباشرة من خلال أنشطة تقي من تناول المخدّرات من خلال تعزيز صحة السكان عموما.[36]

٦- وهناك سبب وجيه يدعو المجتمع إلى إيلاء عناية كبيرة للوقاية من تناول المخدّرات. ولا شك أن تجربة واحدة في تناول المخدّرات قد تؤدّي إلى عواقب وخيمة لا يمكن التنبؤ بها (مثل وقوع إصابة أو تناول جرعة مفرطة)، لا سيما لدى السذَّج من متناولي المخدرات. ويزداد احتمال وقوع مشاكل فورية لدى تناول كميات كبيرة من المخدّرات وخصوصا إذا كان تناولها ينطوي على أساليب وسياقات خطيرة (مثل استخدام الحقن وتناول مخدّرات متعددة أو تناول المخدّرات في سياق العمل والنشاط الجنسي أو تناولها أثناء الحمل). ويمكن أن يؤدّي تناول المخدّرات على نحو متكرر لفترة طويلة إلى عدد من العواقب الاجتماعية على الفرد والمجتمع المحلي والمجتمع بأسره. وقد تشمل العواقب الشخصية إصابة هيكل الدماغ (نتيجة لتناول الكوكايين والميثامفيتامين، مثلا، بصورة مزمنة) أو إصابة أعضاء أخرى وتدهور العلاقات الأسرية وتدني الأداء في المدرسة أو في العمل وممارسة النشاط الجنسي غير المرغوب فيه و/أو من دون حماية والعنف وإثارة الاضطرابات مع السلطات. ومما يثير القلق بصفة خاصة الازدياد الكبير لخطر الإصابات المنقولة بالدم (فيروس نقص المناعة البشرية والتهاب الكبد الوبائي باء وجيم) المرتبطة بتناول المخدّرات بالحقن. ويمكن أن يؤدّي انتشار تناول المخدّرات بالحقن والأشكال الأخرى من تناول المخدّرات المزمن على نطاق واسع في مجتمع ما إلى انخفاض مستوى سلامة المجتمع والوئام فيه وإلى ارتفاع الأنشطة الإجرامية داخله. وتتكبد الاقتصادات والمجتمعات خسائر اقتصادية كبيرة جراء تناول المخدّرات، وذلك بسبب زيادة تكاليف إنفاذ القوانين والرعاية الاجتماعية والرعاية الصحية وتدّني الإنتاجية. واستنادا إلى منظمة الصحة العالمية، يمكن عزو قرابة ١ في المائة من العلل الصحية في العالم إلى تناول المخدّرات؛ وترتفع هذه النسبة لتبلغ ٢,٣ في المائة في البلدان المتقدّمة النمو.[37]

ألف- مدى تناول المخدّرات وطبيعته

٧- لا بد أن تستند الجهود المجتمعية الرامية إلى منع تناول المخدّرات إلى أفضل ما يمكن أن يتاح من بيانات. واستقاء معلومات موثوق بها عن طبيعة ومدى تناول المخدّرات أمر يتسم بالتحدي؛ فبدون فهم جيد للوضع، يتعذّر التخطيط بشكل سليم أو معرفة ما إذا كان للاستراتيجيات أثر إيجابي. وتوفر الدراسات الاستقصائية عن مدى انتشار تناول المخدّرات في أوساط المدارس والأسر المعيشية نظرة عامة عن الوضع فيما يتعلق بالمخدّرات محل الاهتمام وكذلك عن الفروق في السن والفروق بين الجنسين. وتختلف المصادر الأخرى للبيانات المفيدة عن تناول المخدّرات باختلاف المناطق ولكنها قد تشمل

([35]) تكون العناية أيضا بالأشخاص الذين ينخرطون بشكل أكثر خطورة في تناول المخدّرات ولكنهم غير مرتهنين لها من خلال خدمات يشار إليها باسم "الوقاية المحدّدة". وهذه الخدمات ليست جزءا من الوقاية الأولية.

([36]) في بقية هذا الفصل، ينبغي أن يفترض أن الوقاية الأولية تشمل التدابير والمبادئ المتعلقة بتعزيز الصحة.

([37]) منظمة الصحة العالمية، *تقرير الصحة العالمية لعام ٢٠٠٢: التقليل من المخاطر وتعزيز العيش الصحي* (جنيف، ٢٠٠٢).

وحدات الطوارئ في المستشفيات ومراكز العلاج من المخدّرات والشبكات الطبية ودوائر الشرطة ومكاتب الخدمات الصحية والاجتماعية الحكومية ومعاهد البحوث الجامعية. وكُوِّنت في بعض الولايات القضائية شبكات تضم ممثلين من هذه المجموعات لرصد اتجاهات تناول المخدّرات على صعيد البلديات أو المناطق أو على الصعيد الوطني. ومهما كانت طريقة جمع المعلومات ذات الصلة والمتعلقة بالوقاية الأولية التي تهدف إلى منع أو تأخير بداية تناول المخدّرات، فهي تشمل معلومات عن مدى انتشار تناولها وسن تناولها لأول مرة والفروق بين الجنسين والعوامل المتصلة بتناول المخدّرات وعدم تناولها وبالسياق الاجتماعي الثقافي لتناولها. وينبغي لاستراتيجية الوقاية الأولية التي تهدف إلى منع الانتقال من تناول المخدّرات أحيانا في أوساط فئة سكانية ما إلى الانخراط في تناولها بشكل خطير أن تشمل جمع معلومات عن تواتر تناول المخدّرات والكمية المتناولة والعوامل المتصلة بالانتقال نحو تناول المخدّرات على نحو أكثر خطورة.

٨- ويُقدَّر، على نطاق العالم، أن ما يتراوح بين ١٧٢ مليون شخص و٢٥٠ مليون شخص قد تناولوا مادة مخدّرة خلال السنة الماضية.[38] وما لا يفصح عنه هذا التقدير هو أن نسب التعاطي تختلف اختلافا كبيرا حسب نوع العقار والمناطق والفئات العمرية ونوع الجنس:

- القنّب هو أكثر المخدّرات شيوعا في التناول على الإطلاق وسط فئتي الشباب الصغرى والكبرى: ففي عام ٢٠٠٧، يقدر أن ما يتراوح بين ٣,٣ و٤,٤ في المائة من سكان العالم الذين تتراوح سنهم بين ١٥ و٦٤ عاما قد أبلغوا عن تناول القنّب خلال السنة السابقة، وتليه شيوعا في التناول لدى الأشخاص الذين تتراوح سنهم بين ١٥ و٦٤ عاما المنشّطاتُ الأمفيتامينية (وهي تشمل الميثامفيتامين (٠,٤-١,٢ في المائة) وميثيلين ديوكسي ميثامفيتامين (ميديم، المعروف عموما بالإكستاسي) (٠,٣-٠,٥ في المائة)، ويليها الكوكايين (٠,٤-٠,٥) والمواد الأفيونية (٠,٣-٠,٥).[39]
- تتقلّب معدلات وأنماط تناول المخدّرات باستمرار في مختلف المناطق، متأثرة بالقوى الاجتماعية-الاقتصادية وبتوافر مختلف المخدّرات. وعموما، توجد أكبر معدلات تناول المخدّرات في أمريكا الشمالية وأوقيانوسيا وأوروبا الغربية، رغم أن ثمة بلدانا في هذه المناطق ومناطقها الفرعية قد أبلغت عن استقرار أو تناقص في الاتجاهات خلال السنوات الأخيرة. ولئن كان تناول القنّب هو الأكثر شيوعا في معظم المناطق، فإن تناول المنشّطات الأمفيتامينية هو الأكثر شيوعا في شرق آسيا وجنوب شرقها. أما أكبر معدلات تناول المواد الأفيونية في العالم فقد أبلغ عنها في بلدان تقع على امتداد طرق الاتجار الرئيسية من أفغانستان. وتعد الزيادات في معدلات تناول المخدّرات بالحقن ومعدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية في آسيا الوسطى من أكبر الزيادات في العالم، ويعزى ذلك جزئيا إلى استخدام هذه المنطقة كطريق عبور للهيروين الموجّه إلى روسيا وبلدان أخرى في أوروبا. وفي حين أن معدلات تناول المخدّرات مستقرة أو آخذة في الانخفاض حاليا في المناطق التي تشهد معدلات تناول مرتفعة، فإن البلدان ذات الاقتصادات الانتقالية (مثل بلدان في أوروبا الشرقية وأمريكا الجنوبية) والبلدان التي تنتج فيها المخدّرات أو تستخدم كبلدان عبور (مثل بلدان في آسيا الوسطى) معرضة للخطر وتظهر فيها، في بعض الحالات، إشارات

([38]) *التقرير العالمي عن المخدّرات لعام ٢٠٠٩* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.09.XI.12).

([39]) المرجع نفسه.

تدل على تزايد تناول المخدّرات. ويمكن أن يكون هذا التحول جزءا من ظاهرة "انتقال للخطر" أوسع نطاقا وناجمة عن التغيرات الملحوظة في أنماط الحياة في أجزاء عديدة من العالم.[40]

- يشيع تعاطي عقاقير الوصفات الطبية في معظم المناطق، على الرغم من صعوبة الحصول على بيانات شاملة عن معدلات انتشاره بسبب عدم جمع البيانات بصورة منتظمة عن تعاطي عقاقير الوصفات الطبية في معظم البلدان. وقد وجد أن معدلات الانتشار مرتفعة في البلدان التي يجري فيها رصد تعاطي عقاقير الوصفات الطبية. ففي أمريكا الشمالية، مثلا، يحتل تعاطي عقاقير الوصفات الطبية مرتبة لا يفوقها سوى القنّب. وفي الولايات المتحدة، تعاطى ٦,٢ ملايين شخص، من سن ١٢ سنة فما فوق، أو ٢,٥ في المائة من السكان، عقاقير وصفات طبية خلال الشهر السابق، وتعاطى ١٥,٢ مليون شخص في تلك الفئة العمرية، أو ٦,١ في المائة من السكان، عقاقير وصفات طبية خلال العام الماضي.
- تتجه معدلات تعاطي المخدّرات نحو الارتفاع خلال سن المراهقة وبداية سن الرشد. ويقع تناول المخدّرات لأول مرة غالبا في سن المراهقة. وفي الماضي، كان بالإمكان القول عموما إنه إذا لم يبدأ الشخص في تناول المخدّرات قبل نهاية سن المراهقة فلا يحتمل أن يبدأ ذلك فيما بعد؛ غير أنه أبلغ في العديد من البلدان عن زيادات في حالات تناول المخدّرات لأول مرة في بداية سن الرشد، مما قد يعزى جزئيا إلى تأخر سن الزواج: فالزواج (وبدء تأسيس أسرة) يؤثر عموما في خفض تناول المخدّرات. وفي الماضي، كان احتمال تناول المخدّرات أكبر لدى الشباب الذكور؛ ولئن ظل الأمر كذلك عموما، فقد ضاقت الفجوة بين الذكور والإناث في تناول المخدّرات فيما يخص أنواعا معيّنة من المخدّرات في مختلف البلدان حول العالم.[41]

٩- ومسألة الأسباب التي تدفع ببعض الشباب إلى البدء في تناول المخدّرات، بينما لا يفعل آخرون ذلك، مسألة معقدة؛ ولكن من المفهوم أنها تقوم على التفاعل بين عدد من العوامل، من بينها عوامل وراثية وبيئية. وتشير عبارتا "عامل الخطر" و"عامل الوقاية" إلى السمات والظروف التي تساعد على زيادة احتمال تناول المخدّرات أو على خفض ذلك الاحتمال. ولدى كل فرد مزيج من تلك العوامل أو هو يمر بمزيج منها، وذلك في بيئته الشخصية والأسرية والاجتماعية والمدرسية وفي المجتمع المحلي والمجتمع ككل. ومشكلة تناول المخدّرات أو أي واحد من أنماط السلوك الإشكالي الأخرى (مثل العنف أو النشاط الإجرامي أو الأداء المدرسي الرديء) أو المشاكل الأخرى الداخلية المؤدية إلى قدر أقل من الاضطراب الاجتماعي (مثل الخجل البالغ أو الاكتئاب أو القلق) تشترك في عديد من عوامل الخطر وعوامل الوقاية نفسها.

١٠- ويمكن أن تؤثر عوامل الخطر وعوامل الوقاية في نمو الشخص في أي مرحلة من حياته، ابتداء من الحمل ومرورا بفترة الطفولة وحتى مرحلتي المراهقة والرشد. ويتعرض بعض الأطفال للخطر نتيجة لتراكم عوامل الخطر في مرحلة مبكرة من العمر. فضعف الارتباط بين الطفل ووالديه في مرحلة الرضاعة، على سبيل المثال، قد يسهم في نشوء مشاكل سلوكية مبكرة، مما قد يؤثر في أداء الطفل المدرسي ومشاركته لأقرانه. وفي حالات أخرى، قد تطرأ عوامل الخطر في مرحلة معينة من حياة طفل (مثل الشعور بالهجر من جانب أحد الوالدين أو كليهما نتيجة افتراق الوالدين أو العيش في مجتمع جديد أو عدم الارتباط بالمدرسة). وتساعد عوامل الوقاية على رسم مسار صحي وتوفر حاجزا واقيا من عوامل الخطر، لا سيما خلال فترات الحياة

(40) منظمة الصحة العالمية، تقرير *الصحة العالمية لعام ٢٠٠٢ ...* .

(41) *التقرير العالمي عن المخدّرات لعام ٢٠٠٩ ...* .

المحفوفة بالتحديات. ولدى بعض الأطفال بعض السمات والقدرات المتأصلة التي تمنحهم الحماية (انظر الفقرة ١١ أدناه)، ولكنَّ جميعَ الأطفال يستفيدون من آثار الوقاية التي تنتج عن بيئة أسرية واجتماعية ومدرسية ومجتمعية صحية.

١- العوامل الشخصية

١١- يساعد عدد من العوامل الشخصية، من بينها الوراثة والعوامل البيولوجية وتركيبة الشخصية والصحة العقلية ومهارات الحياة، على تحديد ما إذا كان شاب ما سينخرط في تناول المخدّرات أو في غيره من أنماط السلوك التي تُسبب مشاكل. فقد يؤدّي تكوين الشخص الوراثي إلى تعرضه لمشاكل تناول المخدّرات التي قد تتحقّق أو لا تتحقّق، حسب البيئة التي تحيط بالشخص (مثل موقف الوالدين أو المجتمع المحلي إزاء تناول المخدّرات) والتجارب الشخصية المعينة. والتعرض لمواد من قبيل المخدّرات أو الكحول أو التبغ أثناء الحمل قد يؤثر تأثيرا خفيا أو صارخا في نمو الطفل وقابليته لتناول تلك المواد مستقبلا، حسب المادة المعينة ووقت التعرض ومداه. وتقترن مشاكل الصحة العقلية لدى الطفل، لا سيما اضطراب السلوك واضطراب نقص الانتباه، بتناول المخدّرات في مرحلة لاحقة. وقد ينجم تناول التبغ والكحول في الطفولة المتأخرة أو في بداية سن المراهقة عن صعوبات وقعت في مراحل سابقة ويشكل عامل خطر يؤذن باحتمال تناول المخدّرات في مرحلة لاحقة. ويتزايد انتشار مسائل الصحة العقلية أثناء سن المراهقة ويقترن عادة بازدياد خطر تناول المخدّرات. وقد يكون تناول المخدّرات لدى بعض الشباب بمثابة محاولة للنجاة من مشاكل الصحة العقلية. فخلال سن المراهقة، تشكل الشخصية ذات الرغبة في الأحاسيس القوية عامل خطر يؤذن باحتمال تناول المخدّرات، ولكن المشاكل الداخلية (مثل القلق) تشكل عاملا مماثلا. ويشكل المزاج السلس في سنوات الطفولة الأولى عامل وقاية يدرأ تأثير عوامل الخطر ويقلل من احتمال تناول المخدّرات وغير ذلك من أنماط السلوك التي تتسبب في مشاكل في مرحلة لاحقة. ومن السمات أو القدرات الوقائية الهامة خلال مراحل الطفولة القدرة على الثقة بالنفس والاعتماد عليها والقدرة على تلبية احتياجات الحياة والقدرة على اتخاذ المبادرات وتبلور الشعور بالهوية والقدرة على عيش شراكة حميمة والتعبير عنها. وفيما يتعلق بتناول المخدّرات، يشكل مزاج الشاب المحترس، وهو يتقدّم في سن المراهقة، عاملا للوقاية.

٢- العوامل الأسرية

١٢- تشكل نوعية الحياة الأسرية عاملا كبيرا يؤثر في الصحة والسلوك خلال مرحلتي الطفولة والمراهقة. ويترك الحرمان المبكر (مثل الافتقار إلى الحنان من مقدّمي الرعاية أو الإهمال أو الإيذاء) عادة أثرا عميقا في مسار الطفل طوال حياته. ويتعرض أبناء الأشخاص المرتهنين للمخدّرات أو الكحول بصفة خاصة لخطر تناول المخدّرات في وقت لاحق. وفي المراهقة، يقترن الانضباط والقواعد الأسرية، من خلال اتخاذ نُهج متطرفة (إما مفرطة في التساهل وإما مفرطة في المعاقبة)، بنشوء مشاكل في تلك الفترة. والمراحل الانتقالية أو التغيرات الهامة في الحياة الأسرية (مثل افتراق الوالدين أو فقدان أحد أفراد الأسرة المقربين أو الانتقال إلى حي جديد أو مدرسة جديدة) قد تعرّض أي شاب للخطر. والآباء الذين يحسنون الاستماع إلى أطفالهم ويحدّدون توقعات معقولة ويرصدون أنشطة أطفالهم ويصوغون مواقف وأنماط سلوك صحية نموذجية (فيما يتعلق بتناول الأدوية مثلا) يؤثرون تأثيرا وقائيا.

٣- العوامل الاجتماعية

١٣- تؤدّي التأثيرات الاجتماعية دورا يتزايد بروزه كلما اقترب الطفل من سن المراهقة. ففي بعض المجتمعات، ساهمت وسائط الإعلام في إباحة تناول المخدّرات. وذلك أمر مهم لأن الشباب ميالون إلى التأثر بتصورهم عن مدى شيوع أو "إباحة" تناول المخدّرات في شبكاتهم. فإذا كان أصدقاء شاب ما أو أقرانه يدخنون أو يشربون الكحول أو يتناولون المخدّرات، أو كان هناك اعتقاد بأنهم يفعلون ذلك، فمن المحتمل أن يفعل هو أيضا ذلك. بيد أن ظاهرة تأثير الأقران، بوصفها عامل خطر، هي ظاهرة معقدة؛ وهي نادرا ما تأخذ شكل إجبار صريح على تجريب المخدّرات، كما يُفترض

أحيانا. والقرارات المتعلقة بتناول مخدّر ما تقترن أيضا بالتصورات عن الخطر المرتبط بذلك المخدّر تحديدا. وقد يمر مخدّر يظهر حديثا بمرحلة لا تتوافر خلالها معلومات كثيرة عن المخاطر أو العواقب المرتبطة بتناوله. وغالبا ما تملأ معلومات غير دقيقة الفراغ الذي يؤدّي إلى النظر إلى المخدّر على أنه مأمون أو أن متناوليه مختلفون نوعا ما عن متناولي المخدّرات الأخرى. وكلما تزايدت المخاطر المحتملة لتناول المخدّر انخفضت معدلات تناوله. غير أن من الأفضل النظر في مفهوم المخاطر المتصلة بالمخدّرات مقارنة بما يتصوره الشباب من فوائد. فقد يتصور بعض الشباب أن في السلوك غير الصحي، كتناول المخدّرات، فوائد اجتماعية كبيرة (مثل دعم تكوين هوية مرغوب فيها أو عقد الصداقات). وبناء على ذلك، لا تكون المعرفة المتعلقة بمخاطر المخدّرات بمثابة عامل وقاية في حد ذاتها، بل يتحقق ذلك من خلال الاعتقاد بأن مخاطر تناول المخدّرات أكبر من فوائده. والالتزام الروحي والمشاركة الفاعلة في أنشطة ترويحية صحية وخدمة المجتمع المحلي هي كلها عوامل اجتماعية هامة توفر الحماية أثناء فترة المراهقة.

٤- العوامل الجنسانية

١٤- من المهم النظر في الفروق بين الجنسين فيما يتعلق بعوامل الوقاية وعوامل الخطر ذات الصلة بتناول المخدّرات. فقد تكون بعض عوامل الوقاية وعوامل الخطر متساوية في الأهمية لدى الفتيان والفتيات (مثل الدعم الاجتماعي والتميز الأكاديمي والفقر) ولكن قد يعبَّر عنها بطرائق مختلفة. فاضطراب السلوك واضطراب نقص الانتباه [42] أكثر انتشارا لدى الفتيان منهما لدى الفتيات أثناء الطفولة، مما يمكن أن يؤدّي بهم إلى الارتباط مبكرا بأقران ذوي سلوك منحرف ويؤدّي بهم إلى البدء في تناول المخدّرات في وقت مبكر مقارنة بالفتيات. وتتزايد أهمية عوامل خطر أخرى لدى الفتيات؛ ومن بين عوامل الخطر هذه النظرة السلبية عن الذات أو ضعف الاعتزاز بالنفس أو شواغل الوزن أو البلوغ المبكر أو ارتفاع مستوى القلق أو الاكتئاب. وتميل الفتيات في سن المراهقة إلى إعطاء أولوية أكبر للعلاقات الاجتماعية مقارنة بالفتيان؛ كما يبدين قابلية أكبر لتأثير الأصدقاء الذين يتناولون المخدّرات. وتزداد أهمية بعض عوامل الوقاية، مثل دعم الآباء وما يوافقه من انضباط، لدى الفتيات.

٥- العوامل المدرسية

١٥- تشكل فرصة الذهاب إلى المدرسة عامل وقاية مهمّا؛ فنوعية التجربة المدرسية، فيما يتعلق بالأطفال القادرين على الذهاب إلى المدرسة، تؤثر في صحتهم وفي احتمال انخراطهم في أنماط سلوك خطرة، بما في ذلك تناول المخدّرات. ومن المرجح أن يواجه الشباب الذين لا يشاركون في التعلم والذين تربطهم علاقات رديئة بالأقران والمعلمين (مثل الشباب الذين يتعرضون للترهيب أو يشعرون بعدم الانتماء إلى المدرسة أو الذين لا يشاركون في الأنشطة المدرسية أو غيرها من الأنشطة) مشاكل تتعلق بالصحة العقلية وأن ينخرطوا في أنماط سلوكية مختلفة تنطوي على مخاطر صحية، بما فيها تناول المخدّرات. أما الطلاب الذين يُبدون تجاوبا مع المعلمين وفي المجالين التعليمي والاجتماعي فيكونون أحسن حالا من حيث الصحة العقلية وأكبر قدرة على مقاومة أنماط السلوك المنطوية على مخاطر ويحتمل أن تكون نتائجهم التعليمية أفضل. والمدارس التي تعتني على نحو منتظم بتوثيق العرى بين المعلمين والآباء والطلاب تكفل أثرا وقائيا هاما في مجالي التعلم والرفاه. وينخفض احتمال تناول المخدّرات وسط الطلاب في مرحلة الدراسة الثانوية عندما يتجلّى من قواعد المدرسة منع صريح لتناول المخدّرات.

([42]) انظر منظمة الصحة العالمية، *The ICD-10 Classification of Mental and Behavioural Disorders: Clinical Descriptions and Diagnostic Guidelines* (تصنيف الاضطرابات العقلية والسلوكية الوارد في التصنيف الدولي للأمراض – التنقيح العاشر: الوصف السريري والمبادئ التوجيهية للتشخيص) (جنيف، ١٩٩٢)، والرابطة الأمريكية للطب النفسي، *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders: DSM-IV-TR, 4th. ed.* (دليل الاضطرابات العقلية التشخيصي والإحصائي) (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٠).

باء – العوامل المتعلقة بالمجتمعات المحلية والمجتمع ككل

١٦- تنشأ معظم العوامل المذكورة أعلاه والتي تؤثر في الشباب عن ظروف مجتمعية وظروف اجتماعية عامة أخرى (مثل كفاية الدخل وتَوفُّر فرص العمل والسكن ونوعية شبكات الدعم الاجتماعي). وقد تكون الهجرة الداخلية، وعلى وجه الخصوص من المناطق الريفية إلى المدن، عامل خطر عندما تؤدّي إلى شعور المرء بالاقتلاع من جذوره وفقدان القيم والعلاقات الأسرية التقليدية وفقدان الهيكل الاجتماعي مقارنة بالمجتمع المحلي الأصلي وصعوبة التكيف من الناحية الثقافية والإحساس بالغربة. ويشكل عدم الحصول على وسيلة لكسب دخل معقول عامل خطر أيضا، شأنه في ذلك شأن الوظائف المنطوية على مهام مملّة والافتقار إلى الإشراف وعدم توافر فرص للترقي. وتزداد حدة النقص في الموارد المالية تفاقما بسبب الظروف المجتمعية السيئة، مثل سوء صيانة المدارس وعدم إمكانية الحصول على الخدمات المجتمعية. أما المجتمعات المحلية الضعيفة فهي على الأرجح أكثر عرضة للجريمة ولتناول عامة الناس فيها المخدرات، كما هي أكثر عرضة للاضطراب الاجتماعي الذي قد يزيد بدوره من ضعف تلك المجتمعات. ويشكل رأس المال الاجتماعي (أي تماسك المجتمع المحلي وقدرته على حل مشاكله المشتركة) دليلا على صحته ويمكن أن يؤثر في عدد من المسائل، بما فيها مسألة تناول المخدّرات.

١– فئات السكان المعرضة للخطر

١٧- يعيش الشباب في كامل أرجاء العالم في ظروف متباينة جدا. ويتعرض الكثيرون منهم لمستويات خطر عادية في مختلف ميادين حياتهم ويختار معظم هؤلاء الشباب عدم تناول المخدّرات. غير أن بعضهم على الأقل يجرب المخدّرات، لا سيما القنّب والمنشّطات الأمفيتامينية (إلى جانب الكحول والتبغ وكذلك، وبصفة متزايدة، الأدوية ذات التأثير النفساني دون إشراف طبي) ويواجه بعضهم مشاكل من جرّاء ذلك. ولكن، من الواضح أن هناك عددا من الأطفال والشباب في كل منطقة يتعرضون لمستويات خطر أعلى من المتوسط. وقد يتجلى ذلك الخطر بطرائق مختلفة؛ فإذا كانت المخدّرات متاحة للشباب خلال فترتي المراهقة والرشد (نتيجة تناول المخدّرات في الأسرة أو وجود مستويات عالية من الاتجار بالمخدّرات في محيط السكن مثلا)، ازداد احتمال تناولهم لها. ويتمثل التحدي (والفرصة) أمام المجتمع في توفير الظروف والخبرات بشكل منتظم لجميع الأطفال والشباب، وخاصة الضعفاء منهم.

٢– استراتيجيات الوقاية من تناول المخدّرات

١٨- ينبغي لاستراتيجيات الوقاية الأولية أن تكفل إيلاء الانتباه إلى جميع الفئات السكانية (أي أن تكون شاملة) وأن تستهدف فئات سكانية بعينها (أي أن تكون انتقائية)، على حد سواء. ومن شأن المبادرات الشاملة لجميع السكان والمستندة إلى أساس جيد أن تخفض الطلب على المخدّرات وتساعد على كشف الثغرات أو التعرف على فئات السكان التي لا تتلقى خدمات كافية. ومن أجل تلبية احتياجات فئات خاصة أو فئات ضعيفة من السكان على نحو فعال، يمكن أن تستفيد تلك الفئات من مبادرات أكثر تركيزا أو كثافة. وبالتالي، لا بد أن تتضمن أي خطة للوقاية كلا نوعي التدابير، أي التدابير التي تستهدف عامة السكان والتدابير التي تستهدف أضعف الفئات السكانية. وتوفر البحوث إرشادا جيدا بشأن النُهج الشاملة لجميع السكان والنُهج المحددة الهدف الأكثر فائدة فيما يتعلق بمختلف مراحل الحياة.

٣– الطفولة المبكرة

١٩- يمكن أن يكون للمبادرات الرامية إلى التشجيع على تعزيز صحة الأطفال ونشأتهم الاجتماعية خلال السنوات السابقة لدخول المدرسة (الأطفال حتى سن السادسة) أثر في الحيلولة دون تعرّضهم لطائفة من المشاكل، بما فيها تناول المخدّرات، في سن المراهقة وما بعدها. وينبغي أن تبدأ الوقاية بمخاطبة الآباء الراغبين في الإنجاب، من خلال إذكاء

وعيهم بالضرر الذي يسببه تناول المخدّرات أو الكحول أو التبغ أثناء الحمل. ومبادرات الزيارات المنزلية التي تستهدف الأُسر الناشئة التي تواجه مشاكل (مثل الصحة العقلية للوالدين أو تعاطي المخدّرات أو عدم الدعم من جانب الشريك) تعد تدخلا فعالا جدا لصالح الأطفال في مرحلة ما قبل المدرسة. وتنطوي هذه البرامج عادة على علاقة مكثفة طويلة الأمد مع الأم والأسرة تبدأ قبل الولادة أو بعدها مباشرة. وتهدف برامج الزيارات إلى دعم الأم فيما يتعلق باحتياجاتها الصحية الخاصة، إلى جانب المسائل المتعلقة بنمو الطفل وبالمساعدة على الحصول على الخدمات. وقد تبيّن أن برامج التعليم الجيدة في مرحلة الطفولة المبكرة تحسّن الأداء الأكاديمي والمهارات الاجتماعية لدى الأطفال الضعفاء، وهي تعود بفوائدها في الأجل الطويل في عدد من مجالات الحياة، بما في ذلك الحد من تناول المخدّرات. أما البرامج الموجّهة إلى أُسر الأطفال في مرحلة ما قبل المدرسة فيمكن أن تساعد على التعرّف على المشاكل السلوكية في الطفولة المبكرة والحد منها (مثل عدم الامتثال واضطراب السلوك)، وعلى تحسين ممارسات تربية الأطفال، وتساعد الآباء على تكوين بيئة تسهم في تعزيز نمو الأطفال نموا إيجابيا.

٤- الطفولة المتأخرة

٢٠- من الأفضل أن تكرَّس موارد الوقاية الأولية في سنوات الطفولة المتأخرة للمبادرات المستندة إلى الأسرة. فمعظم الآباء يستفيدون من الدعم، كما يمكن أن تؤدّي الأسرة الموسَّعة دورا بالغ الأهمية في مجال الدعم، لا سيما في المجتمعات التي لا توجد فيها نظم راسخة للرعاية الاجتماعية. غير أن ثمة تفاوتا كبيرا في الظروف والاحتياجات. فقد يكفي تقديم المشورة لفترة وجيزة في بعض الحالات؛ وقد يكون التدريب على مهارات تربية الأطفال بمشاركة كل الأسرة أو الدعم العلاجي أكثر فائدة في حالات أخرى. والحل الأمثل هو اتخاذ ترتيب متدرج يوفر الخدمات لمختلف الاحتياجات أو مستويات المخاطر. ومن آثار هذا الترتيب أنه يتيح دعم البرنامج لجميع الأسر في المجتمع مع إتاحة الفرصة للأسر التي تواجه تحديات خاصة للحصول على الخدمات دون أن تتعرّض للوصم.

٢١- وفي بعض المناطق، يزداد انتشار برامج التدريب على اكتساب المهارات الأُسرية، وهي برامج تضم مجموعات من الأسر معا في نحو ثماني دورات. وقد تبيّنت فعالية هذه البرامج فيما يخص مجموعات الأسر التي تُشكَّل استنادا إلى عوامل خطر مشتركة (مثل الأسر التي يكون أحد الوالدين فيها مرتهنا للمخدّرات) وكذلك المجموعات المشكَّلة دون مراعاة لمستوى الخطر لديها. ففي كلتا الحالتين، تساعد هذه البرامج الآباء أساسا على تحسين قدرتهم على الاستماع والتواصل بشكل فعال وحل المشاكل وكفالة الانضباط الملائم ورصد أنشطة أطفالهم أثناء سن المراهقة. ولا بد أن تكون الدورات تفاعلية (بدلا من أن تكون في شكل محاضرات) وأن تتيح للآباء والأبناء فرصا لاختبار أفكارهم ومهاراتهم الجديدة معا. وكثيرا ما تنظم هذه الدورات بالتنسيق مع المدرسة المحلية، مع التشديد على الدعم المتبادل بين الآباء والمعلمين. ومن شأن توفير حوافز، مثل دفع مصروفات النقل وتوفير ترتيبات لرعاية الأطفال وتقديم وجبات جماعية مجانا وقسائم لشراء سلع استهلاكية في نهاية البرنامج، أن يسهم بشكل كبير في تعزيز مشاركة الآباء والأسر. وإجمالا، تعد برامج التدريب على اكتساب المهارات الأُسرية من أنجع الخيارات في مجال الوقاية من تناول المخدّرات؛ وقد تبين كذلك أنها تخفض المشاكل السلوكية الأخرى (العدوانية والتغيّب عن المدرسة) وتزيد ارتباط الأطفال بالمدرسة.[43]

([43]) *الدليل الإرشادي لتنفيذ برامج التدريب على اكتساب المهارات الأُسرية من أجل الوقاية من تعاطي المخدّرات* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.XI.8).

٥- المراهقة المبكرة والمتوسطة

٢٢- فيما يتعلق بالأطفال في فترة المراهقة المبكرة والقادرين على الذهاب إلى المدرسة، يشكل التعليم الهادف إلى إذكاء الوعي بمخاطر تناول المخدّرات عنصرا هاما للوقاية. وتتعزّز بقدر كبير قدرة التدريس في الفصول على الوقاية من تناول المخدّرات عندما يجري توفير هذا التدريس في سياق نهج قائم على فكرة "المدرسة الناهضة بالصحة"، وهو نهج يجمع بين العناية بالبيئة في داخل المدرسة وحولها وإتاحة سبل جيدة للحصول على الخدمات وضمان المشاركة القوية من جانب الآباء والمجتمع المحلي. وتكفل أهم الفصول النموذجية الواعدة في إطار هذا النوع من التعليم توفير معلومات دقيقة ومتوازنة عن مخاطر وعواقب تناول المخدّرات في سياق استكشاف التأثيرات الاجتماعية وتعليم مهارات الحياة الأساسية (مثل القدرة على التغلب على الصعاب واتخاذ القرارات والتفكير الناقد والاعتداد بالنفس).[44] ولكن، لكي تتسنى إدارة هذا النوع من التعليم في المدارس، ينبغي دمجه مع مسائل أخرى (مثل مشاكل الصحة العقلية) تشترك معه في عوامل الخطر والوقاية نفسها. والنُهج التعليمية التفاعلية ضرورية لضمان تعليم فعال بشأن مخاطر تناول المخدّرات، إذ تبيّن أن مجرد توفير المعلومات غير مجدٍ. ونظرا إلى أهمية الصلة بالواقع، فمن المرجح أن تؤدّي البرمجة الملائمة ثقافيا إلى زيادة قدرات البرامج على تعليم طلاب ينتمون إلى مجموعات إثنية مختلفة بشأن مخاطر تناول المخدّرات.[45] وحتى أفضل البرامج تكون محدودة الفعالية نظرا إلى أن العديد من عوامل الخطر تتجاوز محيط المدرسة. بيد أن هذه البرامج تعتبر ذات فعالية من حيث التكاليف لأن تنفيذها قليل التكلفة نسبيا وقد تَبين أن لها أثرا في أنواع أخرى من أنماط السلوك، كما أن تأخير البدء في تناول المخدّرات بسنة أو سنتين لدى عدد قليل من الطلاب يساعد على اجتناب تكبد تكاليف اجتماعية كبيرة في المستقبل.

٢٣- ومن المهم وجود سياسات بشأن تناول مواد الإدمان، إذ يمكّن ذلك المدرسة من معالجة مسائل تناول المخدّرات ومن التأثير على القواعد والثقافة في إطار المدرسة. ومحتوى سياسات المدرسة بشأن تناول مواد الإدمان أمر مهم، ولكن الإجراءات التي يستعان بها لوضع تلك السياسات والإبلاغ عنها وإنفاذها مهمة أيضا. ولئن كان اتخاذ نهج تشاركي في هذه الإجراءات يستهلك قدرا كبيرا من الوقت فإن له أثرا إيجابيا لأنه يتيح للطلاب والمعلمين شعورا بامتلاك هذا الجزء من حياتهم. وهو سوف يؤدّي إلى دعم أكبر للسياسات والقرارات. وينبغي لسياسات المدرسة فيما يتعلق بتناول مواد الإدمان أن تشمل تناول المخدّرات والكحول والتبغ في أوساط الطلاب والعاملين بالمدرسة. والسياسة المتوازنة بشأن تناول مواد الإدمان هي تلك التي تسعى إلى إيجاد حلول للقضايا في ميداني التدريس وتعزيز الصحة، بما في ذلك العواقب المنطقية للمخالفات، وتقلل من الجزاءات العقابية مثل الإيقاف عن الدراسة. فغالبا ما يؤدّي الإيقاف إلى زيادة السلوك المعادي للمجتمع. وبالتالي، ينبغي أن تشجّع السياسات المتعلقة بتناول مواد الإدمان على إيجاد سبل مبتكرة لمساعدة الشباب المعرضين لخطر أكبر على المحافظة على صلاتهم بالمدرسة.

٢٤- وقد يستفيد جميع الطلاب من تدابير الوقاية الشاملة الرامية إلى نقل المعارف أو مهارات الحياة أو إلى تحسين البيئة العامة في المدرسة. غير أن بعض الطلاب (مثل الطلاب الذين لا ينجحون في المدرسة أو الذين يواجهون مشاكل سلوكية أو يعانون من إعاقات في مجال التعلّم أو الذين لا يشاركون في أنشطة خارج البرنامج الدراسي) معرّضون لمشاكل مختلفة، منها تناول المخدّرات، ويمكن أن يستفيدوا من تدابير الوقاية المحددة الأهداف. ويمكن أن تكون المبادرات التي تساعد الطلاب

([44]) منظمة الصحة العالمية، *Skills for Health: Skills-Based Health Education Including Life Skills - An Important Component of a Child-Friendly/Health-Promoting School*, Information Series on School Health, No. 9 (مهارات من أجل الصحة: التعليم الصحي المستند إلى المهارات بما في ذلك مهارات الحياة- عنصر هام لبناء مدرسة مؤاتية للطفل ومعزّزة للصحة) (جنيف، ٢٠٠٣).

([45]) *الوقاية من تعاطي المخدّرات فيما بين الشباب من الأقليات الإثنية والسكان الأصليين* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.04.XI.17).

المعرضين لدرجة أكبر من الخطر من خلال تقديم دعم أكاديمي لهم وتعليمهم مهارات الحياة أو إشراكهم في برامج رياضية وترويحية أن تكون فعالة. وقد كان لبعض المبادرات التي جُمع فيها طلاب معرضون لخطر أكبر في برامج محددة الأهداف أثر سلبي، لأن تلك المبادرات قد دفعت بأولئك الطلاب إلى عقد علاقات مع أقران من ذوي السلوك المنحرف وقضاء قدر أقل من الوقت في فصول نظامية مع أقران عاديين؛ ومن ثم، يُنصح بتوخي الحيطة. وكانت التدخلات القصيرة المدة التي تستخدم فيها النهج القائمة على الحوافز مبشرة بالخير بصفة خاصة فيما يتعلق بالطلاب الذين يتناولون الكحول، ويمكن أن يكون لها أثر مماثل على الطلاب الذين يتناولون المخدّرات.

٢٥- وتتيح الأجهزة التي تقدّم خدمات إلى الشباب والأندية الرياضية وغيرها من الكيانات التي توفر أنشطة خارج المدرسة فرصا جيدة لتعزيز نمو الشباب وصحتهم. فهي، بمجرد توفيرها أنشطة بديلة للأطفال والشباب، تؤدّي دورا هاما في التشجيع على الاستفادة من أوقات الفراغ بصورة صحية. غير أن بإمكان هذه الكيانات أن تعزز هذا الدور بوضع برامج تضمن فيها ما يلي: أن يشعر فيها جميع الشباب بالسلامة الجسدية والنفسية؛ وأن تكون فيها القواعد والتوقعات واضحة وملائمة للسن؛ وأن تتيح الكثير من الفرص للاضطلاع بمسؤوليات متزايدة. ويتوقف جزء كبير من الإمكانيات التي تتيحها تلك الكيانات على نوعية علاقات الشباب بقادتهم ومدربيهم من الراشدين. فإذا تحلى هؤلاء الأشخاص بخصال الاحترام والدفء والقدرة الجيدة على التواصل، فإن ذلك يعزز صحة الطفل. والتحدي أمام القادة الراشدين هو أن يبذلوا كل ما في وسعهم لضمان شعور جميع الأطفال والشباب بأنهم مشاركون، وخصوصا مَن قد يشعرون، دون ذلك، بالاستبعاد بسبب نوع جنسهم أو ميلهم الجنسي أو عوقهم أو انتمائهم الإثني أو الديني. وينبغي أن تكون البرامج المجتمعية الخاصة بالمراهقين والشباب الضعفاء مستندة إلى أدلة وأن تعمل بجدية لاجتذاب المشاركين (من خلال الرياضة والفنون مثلا) وأن تكون مدتها كافية لتكوين علاقات قائمة على الثقة والدعم بين الموظفين وجميع المشاركين وأن تولي التعلم وتطوير المهارات عناية تفوق ما توليه للنتائج.

٢٦- وتستخدم المجتمعات في مختلف أنحاء العالم الحملات التي تشن عبر وسائط الإعلام لدعم الوقاية الأولية. وقد تختلف أهداف تلك الحملات، مثل تشجيع أساليب الحياة الصحية وتغيير قواعد المجتمع المحلي فيما يتعلق بتناول المخدّرات ودعم الآباء في دور الوقاية الذي يؤدّونه. ولكي تكون الحملات فعّالة، فلا بد من فهم جيد للشباب والآباء المستهدفين وتوافر موارد كافية للوصول إلى المجموعة المستهدفة. وتشير الأدلة أيضا إلى أهمية ما يلي:

- عندما تقدّم الحملات معلومات خاصة بالمخدّرات، يجب أن تضمن دقّة تلك المعلومات وتوازنها.
- لدى ملاحظة العواقب في الأجل الطويل، من المهم التشديد على العواقب الشخصية والاجتماعية الفورية (مثل عدم جاذبية مظهر الشخص وشعوره بالحرج بسبب تأثير المخدّر واتباعه سلوكا معاديا للمجتمع في اليوم التالي وازدياد اللامبالاة عنده وعدم قدرته على التركيز وتعرّضه للاعتقال).
- نظرا إلى التنوع الكبير في أوساط الشباب، من المهم توخي الوضوح فيما يتعلق بالمجموعة المستهدفة والصورة أو التمثيل الاجتماعي الذي تربطه المجموعة بمخدّر ما؛ فالرسالة الموجّهة في وسائط الإعلام إلى الشباب المغامرين، على سبيل المثال، ينبغي أن تكون مختلفة عن الرسالة الموجّهة إلى الشباب الذين يرون جاذبية تناول المخدّرات نتيجة للمسائل التي تثير القلق لديهم.
- يجد معظم الراشدين صعوبة بالغة في مواكبة اتجاهات الشباب والاعتبارات الخاصة بالسن؛ ومن ثم، فمن المهم إشراك أفراد المجموعة المستهدفة في صياغة مبادرات وسائط الإعلام.

٢٧- ومن الصعب أن تكون حملات الوقاية في وسائط الإعلام ملحوظة وسط تزاحم لا سابق له بين وسائط الإعلام. والشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص التي يجمع فيها القطاعان مواردهما فعالة في توسيع نطاق حملات الوقاية. وإذا استُخدمت النهج القائمة على وسائط الإعلام، التقليدية منها (مثل المقابلات في الشارع) والجديدة (مثل شبكات التواصل الاجتماعي على الإنترنت)، بشكل مبتكر، فمن الممكن أن تتيح الوصول إلى المجموعات المستهدفة من الشباب دون تكاليف باهظة.

٦- أواخر المراهقة وأوائل سن الرشد

٢٨- نظرا إلى الدور الأساسي الذي تؤدّيه بعض الأماكن في حياة المراهقين والشباب، مثل مكان العمل ومواقع الحياة الليلية (كالأندية والمراقص والحانات والحفلات والمهرجانات الموسيقية) ومؤسسات الدراسة بعد المرحلة الثانوية (مثل المعاهد والجامعات)، فإنها مهمة في الوقاية الأولية.[46] واتباع نهج قائم على أهمية "البيئة الصحية"، يعترف بما تنطوي عليه من إمكانيات لتعزيز الصحة أو إعاقتها، قد يكون فعّالا في جميع الحالات:

- من شأن ظروف العمل والممارسات التنظيمية أن تخفف من الضغط أو تزيد من شدته على العاملين، مما يؤثر بدرجة كبيرة على صحتهم وتناولهم للمخدّرات. وقد يساعد إسهام الموظفين في طريقة تنظيم عملهم على الحد من الضغط، شأنه في ذلك شأن تدابير مثل تقديم تعليقات بشكل منتظم على الأداء ووضع جداول زمنية معقولة ومرنة للعمل. وبإمكان الشركات أيضا، الكبيرة منها والصغيرة، أن تخفض تناول المخدّرات من خلال رفع درجة وعي الموظفين والمشرفين بمسائل المخدّرات، واتباع نهج فعال للتعرف على متناولي المخدّرات وتحقيق التوازن بين التدابير التأديبية وسبل الحصول على المساعدة.[47]
- من الأفضل معالجة تناول المخدّرات في مواقع الحياة الليلية من خلال تدخلات شاملة تهدف إلى تعزيز صحة وسلامة العاملين فيها والزبائن. ومسائل الصحة والسلامة داخل تلك المواقع واسعة النطاق، وهي قد تشمل مسائل من قبيل التهوئة والحرائق ومستويات الضوضاء والأمراض المنقولة عن طريق الاتصال الجنسي والحمل غير المرغوب فيه والإصابات غير المقصودة نتيجة السقوط أو العنف والقيادة تحت تأثير المخدّرات بعد مغادرة مكان العمل. ومن الأفضل أن تعالج هذه القضايا باستخدام مزيج من السياسات الأساسية وتدريب الموظفين الذين يقدّمون الخدمات ومراقبي الأبواب ومساعدة الموظفين في الحصول على العلاج عند الضرورة.
- تُنصح مؤسسات الدراسة بعد المرحلة الثانوية أيضا باتباع نهج شامل يجمع بين التوعية والتعليم، وكذلك تدريب قادة المجموعات، مع اتخاذ سياسات تُطبّق تطبيقا متسقا. وينبغي أن تستند المبادرات في هذه المؤسسات إلى فهم أن تناول المخدّرات يؤثر على الأداء الأكاديمي.

([46]) يوجد في جميع المجتمعات مجموعة من السكان في أواخر سن المراهقة وفي أوائل سن الرشد تتاح لهم إمكانيات أقل للحصول على الموارد. فالشباب العاطلون عن العمل الذين يعيشون في مساكن سيئة أو في الشوارع (نتيجة تنشئة سيئة أو غير مستقرة أو نتيجة علل عقلية مثلا) يرجّح أن يستفيدوا من الخدمات ذات الأهداف المحددة أكثر مما يستفيدون من أنشطة الوقاية الأولية.

([47]) مكتب العمل الدولي: *Management of Alcohol- and Drug-Related Issues in the Workplace*, ILO Code of Practice (إدارة القضايا المتصلة بالكحول والمخدّرات في مكان العمل، مدونة ممارسات منظمة العمل الدولية) (جنيف، ١٩٩٦). متاحة في موقع: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1996/96B09_297_engl.pdf.

٧- جميع مراحل الحياة

٢٩- من الواضح أن المجتمعات تتاح لها طائفة كبيرة من الفرص (من حيث مجموعات السكان المستهدفة ومراحل الحياة ومختلف البيئات، مثلا) لتعزيز صحة الشباب والوقاية من تناول المخدّرات. ولئن كانت الوقاية الأولية تركز غالبا على سنوات المراهقة، فإن سنوات الطفولة المبكرة والمتوسطة تتيح أيضا فرصا جيدة لذلك. وفرص الوقاية الأولية تكون أضيق نطاقا عندما ينتقل الشباب إلى سن الرشد. ولكن من المهم أيضا العناية بهذه المرحلة من الحياة. وخلال جميع مراحل الحياة، يجب إدراج الوقاية في الطريقة التي يتصور بها جميع أفراد المجتمع المحلي مسؤولياتهم (ويشمل ذلك الأسر والمدارس ووسائط الإعلام وأجهزة رعاية الشباب والجماعات الدينية وأماكن الحياة الليلية). ويتمثل التحدي الذي يواجه واضعي سياسات وبرامج الوقاية في بيان الطريقة التي يمكن أن تُدعم بها المهمة الأساسية المسندة إلى هؤلاء الأفراد من المجتمع بإدراج السياسات والنهج المتجهة نحو الوقاية، لكي يرى أصحاب المراقص مثلا أن مراعاة الصحة في تلك المواقع يمكن أن يكون ذا جدوى تجارية ولكي تفهم سلطات المدارس أن الوقاية تسهم إسهاما مباشرا في بلوغ الأهداف التعليمية. والأمثل هو أن يعتبر كل فرد من أفراد المجتمع المحلي أن الوقاية من تناول المخدّرات وتعزيز الصحة هما أمر شخصي وألا يعتبرهما مشروعين مؤقتين، بل الطريقة الفضلى للقيام بعمله.

٣٠- وتسهم كل مبادرة منفردة، عندما تستند إلى أدلة تُصمَّم وتنفَّذ بعناية، إسهاما كبيرا في الوقاية؛ غير أن احتمال تحقيق نتائج إيجابية يكون أكبر بكثير عندما تُجمع المبادرات المنفردة في إطار عمل جماعي شامل وطويل الأجل. وتعني تنمية الشباب الذين يتمتعون بالصحة والذين لا يتناولون المخدّرات إشراك جميع أفراد المجتمع المحلي في مساعدة الأطفال والشباب على تنمية قدرات شخصية واجتماعية قوية. وتكون فرص بناء المهارات أقوى عندما تقدَّم في سياق أنشطة الحياة اليومية (مثل القدرة على معالجة العلاقات ومواجهة المخدّرات والترهيب). وأفضل جهات لغرس هذه المهارات هي الأُسر (بما فيها الأُسر الموسَّعة) والمدارس والجمعيات الترويحية وغيرها من كيانات المجتمع المحلي التي تعمل معا لدعم التنمية الصحية.

٣١- والبرامج المجتمعية للوقاية من تناول المخدّرات، التي تكون طويلة الأجل وتتسم بتنسيق جيد، هي مشاريع معقدة تتطلب الالتزام وإقامة الشراكات وتطوير القدرات في مجال القيادة والمشاركة العامة. والتحديات ليست صغيرة ولكن المزايا يمكن أن تكون كبيرة. وحتى في المجتمعات الضعيفة التي تدور في دوامة تدهور سريع، يمكن أن تفضي الجهود الجماعية إلى تغييرات صغيرة ولكن هامة (مثل انخفاض كمية المخدّرات المبيعة أو مدى تناول المخدّرات في الأماكن العامة)، مما يعزز الوئام والشعور بوحدة المقصد. ونظرا إلى أن الظروف الاجتماعية السيئة يمكن أن تسهم في تناول المخدّرات، فيجب على الأخصائيين العاملين في مجال الوقاية أن يتعاونوا مع سائر الجهات لرصد تلك الظروف ومناصرة السياسات والمبادرات المبتكرة للحد من عدم المساواة الاجتماعية والتخفيف من وطأة الفقر (مثل تعزيز سبل الحصول على السكن والغذاء الملائمين، والوظائف الجيدة، والتعليم والرعاية في مرحلة الطفولة المبكرة). ويقع على عاتق الحكومات دور محدد ينبغي أن تؤدّيه في دعم العمل المحلي ولكن ينبغي لها توخي الحذر. فقد يدفع الأخصائيون عن غير قصد، نتيجة اطلاعهم على البيانات والبحوث، بالمواطنين إلى الاعتقاد بأنهم غير أكفاء لمعالجة قضاياهم الخاصة على الصعيد المحلي. ويحتاج المقيمون في المجتمع المحلي (بمن فيهم الشباب) إلى تحديد شواغلهم وصوغ خطة مستدامة، ويجب على الأخصائيين في مجال الوقاية أن يدعموا هذا الدور ويساعدوا على بناء قدرات المجتمع المحلي للاضطلاع بهذا العمل.

جيم- بناء القدرات في مجال الوقاية الأولية على الصعيد الوطني: التحديات والفرص

٣٢- تنطوي استراتيجيات الوقاية المستندة إلى أدلة على إمكانيات كبيرة لخفض الطلب على المخدّرات؛ بيد أنه، لتحقيق تلك الإمكانيات، يجب على الحكومات أن تخرج

الوقاية الأولية من حظيرة التدابير الاستراتيجية الأخرى وتلتزم بالاضطلاع بهذا العمل تحديدا. وتهدف استراتيجيات مكافحة المخدّرات إلى تحقيق التوازن بين عناصر مختلفة، وإن ظلت الوقاية الأولية تعاني من عدم الاهتمام مقارنة بالعناصر الأخرى. ويشكل خفض عرض المخدّرات جزءا بالغ الأهمية ضمن تشكيلة من العناصر الضرورية لمعالجة مشاكل المخدّرات بطريقة فعالة. وعلى الرغم من ندرة دراسات التقييم وتحليل التكلفة والفوائد لتدابير خفض عرض المخدّرات، فيفترض أن تفضي هذه الأنشطة إلى ارتفاع أسعار المخدّرات وتقليل إمكانية الحصول عليها في المجتمعات المحلية. وبقدر ما يكون الحال كذلك، فإن أنشطة خفض عرض المخدّرات تسهم في خفض الطلب عليها. ويحتمل أن يكون العكس صحيحا كذلك: أي أن خفض الطلب على المخدّرات بشكل فعال، بما في ذلك الوقاية الأولية، يفضي إلى خفض العرض في المجتمعات المحلية. وتحتاج الوقاية الأولية كذلك إلى أن تحتل موقعها مجددا إلى جانب الوقاية الثانوية التي طغت على النقاش خلال السنوات الأخيرة. ولئن كان من الضروري تلبية احتياجات الأشخاص المنخرطين بشكل خطير في تناول المخدّرات، فإن تشجيع عدم تناول المخدّرات يعود بفوائد جلية على الصحة العمومية أيضا. وأخيرا، من المهم أن تتحرر الوقاية الأولية من هيمنة العلاج من تعاطي المخدّرات. ومن الناحية التاريخية، كان العاملون في مجال العلاج والطب يضطلعون بجزء كبير من العمل المتعلق بالوقاية من تناول المخدّرات. فمعرفتهم الوثيقة بمشاكل تناول المخدّرات وفّرت معلومات أولية هامة عن عمل الوقاية؛ غير أن العاملين في المجال الطبي غالبا ما يعالجون المشاكل باستخدام نهج إفرادي يتناول كل حالة على حدة بدلا من اتخاذ نهج يعالج "النظم". ومن الضروري اتباع نهج يعالج "النظم" يأخذ في الاعتبار مختلف السياقات أو العوامل البيئية التي تؤثر في تناول المخدّرات.

٣٣- وفي الحقيقة، لعل أكبر تحدٍّ أمام الوقاية الأولية هو تنظيم ومراعاة طائفة من الصلات التي ينبغي أن تكون جزءا من خطة فعالة للوقاية الأولية، على نحو واضح. وتدعو الهيئة واضعي السياسات إلى إنشاء مركز تنسيق واضح للوقاية الأولية وإقامة صلات عمودية وأفقية على مستوى الحكومة:

- *الصلات العمودية*: إن مسائل تناول المخدّرات هي أساسا مسائل صحية، وترتبط الوقاية ارتباطا وثيقا بتعزيز الصحة العمومية ونمو الأطفال والشباب؛ وبالتالي، فلا بد أن تكون السلطات الصحية على جميع مستويات الحكومة جزءا لا يتجزأ من جهود الوقاية الأولية. والصلات العمودية ضرورية لأن مراكز تنسيق الوقاية من تناول المخدّرات ينبغي لها أن تسهم في اتخاذ القرارات بشأن السياسات الاجتماعية على أعلى مستويات الحكومة. وينجم خطر تناول المخدّرات في معظم الأحيان عن عوامل اجتماعية-اقتصادية واسعة النطاق. وينبغي لسياسات الوقاية أن تناصر السياسات الاجتماعية على مستوى الحكومة، أي السياسات التي تشجّع على تكافؤ فرص الأطفال والأسر في الحصول على عوامل الوقاية (مثل مبادرات مكافحة الفقر والإدماج الاجتماعي).
- *الصلات الأفقية*: يمكن أن تُعرّض العوامل المبكرة الطفل لخطر تناول المخدّرات في مرحلة لاحقة من حياته. ومن ثم، يجب ربط استراتيجيات الوقاية من تناول المخدّرات بمبادرات دعم نمو الأطفال. ويقع على عاتق وزارات التعليم دور كبير ينبغي أن تؤدّيه في الوقاية الأولية ولكنها غالبا ما تعاني من قيود شديدة. فمن المهم إذاً أن تتوصل السلطات المسؤولة عن الوقاية والسلطات المسؤولة عن التعليم إلى خطط للوقاية من تناول المخدّرات في المدرسة تكون فعّالة وقابلة للتنفيذ. والعوامل التي تسهم في تناول المخدّرات تسهم أيضا في المشاكل السلوكية والاجتماعية الأخرى، مثل الأداء المدرسي الرديء ومشاكل الصحة العقلية والعنف والنشاط

الإجرامي. وعليه، فمن المهم أن تقوم مراكز التنسيق في مجال الوقاية من تناول المخدّرات بربط الاستراتيجيات الموجّهة إلى أنواع السلوك الأخرى التي تمثل خطرا صحيا. ومن الموضوعات التي ينبغي أن تحظى بالأولوية في المناقشات بين الأجهزة ضرورة إدراج الوقاية من تناول المخدّرات ضمن أهداف الاستراتيجيات الأخرى وعمليات التقييم فيها وضرورة القيام بالشيء نفسه في استراتيجيات الوقاية من تناول المخدّرات. ونظرا إلى الصلة القائمة بين استعمال المواد المتاحة على نحو مشروع في مرحلة مبكرة وتناول المخدّرات في مرحلة لاحقة، فينبغي ربط خطة الوقاية من تناول المخدّرات بالجهود الرامية إلى التصدي لتعاطي تلك المواد. وأخيرا، يجب ربط خدمات الوقاية الأولية بالوقاية الثانوية والجوانب المتعلقة بالعلاج في سلسلة خدمات خفض الطلب على المخدّرات لضمان تنسيق سلس بين مستويات تقديم الخدمات.

٣٤- وتعني الأهمية الحاسمة التي يكتسيها التعاون بين المكاتب الحكومية أنه ينبغي تعزيز قدرة النظام في هذا الاتجاه. وينبغي للحكومات أن تضع آليات رسمية وغير رسمية للتنسيق والتعاون وأن تعيّن موظفين لدعم التعاون بين الإدارات وبين الميادين التخصصية على جميع المستويات ولتعزيز تبادل المعارف بنشاط داخل القطاعات وفيما بينها.

٣٥- ولا يمكن أن يكون العمل الحكومي وحده فعالا في مجال الوقاية الأولية؛ ومن الضروري أن تتعاون مراكز تنسيق الوقاية الأولية والمنظمات غير الحكومية فيما بينها. ويجب إقامة شراكات بين الحكومة والمجتمع المدني على الصعيد المحلي والوطني والدولي لضمان استخدام الموارد الشحيحة المتاحة بأعلى درجة ممكنة من الكفاءة وزيادة فعالية الجهود الرامية إلى الحد من انتشار تناول المخدّرات. والمنظمات غير الحكومية الموثوق بها والتي تساعد الأطفال والشباب والمعتادة على العمل جنبا إلى جنب مع ممثلي المجتمعات المحلية هي الأقدر على توفير وقاية قائمة على أدلة وملائمة من الناحية الثقافية على الصعيد المحلي. وفي بعض المناطق، يخضع عمل المنظمات غير الحكومية لتقييم متزايد، وهذا اتجاه ينبغي تشجيعه. فمشاركة المنظمات غير الحكومية على نطاق واسع وبطريقة مباشرة في هذا المجال تخولها منظورا هاما ينبغي لممثلي الحكومات أن يأخذوه في الاعتبار على صعيد اتخاذ القرارات.

٣٦- ومن المهم أن تتضمن استراتيجية الوقاية من تناول المخدّرات أهدافا وغايات واضحة:

- يوجد في أي فئة من الشباب مجموعة كبيرة من الأشخاص لا تتناول المخدّرات البتة أو تتناولها أحيانا؛ وقد يستفيد هؤلاء الأشخاص من التدابير والرسائل الرامية إلى تشجيع عدم تناول المخدّرات. ولدى بعض هؤلاء الشباب ميزات أو عوامل وقاية وقد يستفيدون من تدابير الوقاية العامة؛ ويكون آخرون أكثر عرضة لتناول المخدّرات لأن لديهم عاملا واحدا أو أكثر من عوامل الخطر. وربما تميل الحكومات إلى تخصيص مواردها المحدودة لمجموعة أو أخرى من السكان ولكنها تُنصح بتخصيص موارد لكلتا المجموعتين. وغالبا ما يكون أثر تدخلات الوقاية العامة محدودا (أي أنها لا تقي إلا نسبة مئوية صغيرة من السكان من البدء في تناول المخدّرات أقل مما سيكون عليه الحال لو كان الأمر بخلاف ذلك)؛ غير أن هذه النسبة، نظرا لأنها تخدم عامة السكان، فقد تمثل عددا كبيرا من الأشخاص وتكفل فائدة كبيرة في مجال الصحة العمومية. ويسمح استهداف الفئات الضعيفة من السكان بتكييف التدخلات كي تكون أوثق صلة باحتياجات فئات معينة من السكان.
- تتضمن الكلمات الرئيسية الواردة في بيانات النتائج الطويلة الأجل عبارات "الوقاية من التناول"، و"تأخير التناول" و"تشجيع عدم التناول في أوساط متناولي المخدرات من حين لآخر"

و"منع تحول التناول من حين لآخر إلى تناول خطير". ومن النتائج الفورية التي يمكن أن تسهم في تحقيق هذه الأهداف الطويلة الأجل "تطوير مهارات الحياة ذات الصلة بالصحة" و"تكوين عوامل الوقاية" و"تعزيز القدرة على المقاومة" و"تعزيز القدرات الفردية والتنظيمية". ويجب أن يكون هناك ترابط منطقي بين جميع عناصر الاستراتيجية (مثل الأهداف والغايات والأنشطة) في إطار قائم على المساءلة.

٣٧- وينبغي للحكومات وغيرها من أصحاب المصلحة (مثل المدارس وأجهزة رعاية الشباب ووسائط الإعلام والجماعات الدينية والشرطة وتحالفات المجتمع المحلي والقطاع الخاص) أن تشدد على النهج القائم على أدلة للعمل في مجال الوقاية الأولية. ولا يزال الاضطلاع بمعظم العمل فيما يتعلق بالبحث والتقييم في ميدان الوقاية يجري في بضعة بلدان. وهذه مسألة مثيرة للقلق لأن نشاط الوقاية يتأثر لا محالة بسياقه الاجتماعي والثقافي. ولتجاوز هذا الوضع، لا بد للحكومات والهيئات المموِّلة عبر العالم أن تضطلع بمسؤولية أكبر من خلال إجراء دراسات عن التدخلات التي تبين أنها تبشر بنتائج جيدة أو ثبتت فعاليتها في أماكن أخرى، على سبيل المثال. ويعني ذلك إتاحة مزيد من الموارد (مثل التمويل والمساعدة التقنية) لصياغة وتنفيذ وتقييم برامج الوقاية من تناول المخدّرات.

٣٨- وعلى الصعيد المحلي، ينبغي للأشخاص المسؤولين عن برامج الوقاية من تناول المخدّرات أن يسعوا إلى كفالة الجودة في عملهم. ويعني ذلك أنه ينبغي لهم أن يكونوا قادرين على إبداء أنهم قد لبّوا الاحتياجات المحددة وأن الأنشطة قد نُفذت وفقا لما هو مقرر (بالوصول إلى عدد ونوع الأفراد المقصودين مثلا) وأن الأنشطة قد حققت التغييرات أو النتائج المنشودة (مثل خفض عدد الطلاب الذين يتعاطون القنّب) وأنها حققت التغييرات بتكلفة معقولة، وما إلى ذلك. وإذا اعتمد القائمون بالتنظيم على الصعيد المحلي برنامجا ثبتت فعاليته في أماكن أخرى، وجب عليهم الإبقاء على عناصره الأساسية عند تكييفه مع الثقافة والظروف المحلية. ولما كانت البرامج عبر العالم تضطلع على نحو متزايد بتقييم أعمالها وتبادل خبراتها، فإن فهم ما ينجح لدى مختلف مجموعات السكان والثقافات سوف يتحسن بدرجة كبيرة.[48]

٣٩- وقد أصدر عدد من الحكومات ومعاهد البحث خلاصات للأدلة العلمية لإرشاد استراتيجيات وأنشطة الوقاية. وهذه المبادئ التوجيهية بشأن الممارسات الجيدة مفيدة. ويمكن أن تتخذ أساساً لوضع المعايير في مجال الوقاية يوفر مقاييس مرجعية للوقاية الجيدة. وإذا عُززت تلك المعايير بموارد لدعم التحسين المستمر، فإنها يمكن أن ترفع المستوى العام لجودة العمل في مجال الوقاية. ويتجلى أثر الجهود الرامية إلى تحسين نوعية البرمجة والممارسات في إضفاء الطابع المهني على القوى العاملة في ميدان الوقاية. ولا يكفل ذلك تحسين الخدمات المقدّمة إلى المجتمع فحسب، بل يوفر دعما هاما أيضا للعاملين في ميدان الوقاية، إذ يعطيهم هوية ومسارا مهنيا واضحا. وفي بيئة تركز على معايير الجودة، سيكون من الأسهل الاحتفاظ بالعاملين في ميدان الوقاية وبناء القدرات التنظيمية. وبإمكان السلطات الدولية ذات الصلة أن تشجّع هذا التطور بإعداد مبادئ دولية للوقاية الأولية الفعالة، بالتشاور مع السلطات الوطنية والخبراء ومقدّمي الخدمات والشباب. ويمكن لهذه المبادئ التوجيهية أن تُفضي إلى وضع معايير ومقاييس أوسع نطاقا للجودة بإمكان الحكومات أن تستخدمها في رصد أدائها في مجال الوقاية الأولية والإبلاغ عنه.

٤٠- ولتحقيق كل ما تستطيع الوقاية الأولية إنجازه، لا بد أن ينتقل المجتمع من القول إلى الفعل. وغالبا ما تحظى الوقاية بكثير من الإشادة وقليل من الدعم. ولمواجهة "أزمة" المخدّرات المدركة، تولي الحكومات الأولوية غالبا لتدابير تصدٍّ قوية ولكن عابرة، مثل الحملات الإعلامية المنفردة أو تصعيد إنفاذ القوانين.

([48]) للاطلاع على موارد مفيدة للاسترشاد بها في تقييم الوقاية على الصعيد المحلي، انظر *مراقبة وتقييم برامج وقاية الشباب من تعاطي مواد الإدمان* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.06.XI.7).

وينبغي للحكومات أن تعمل على مكافحة حلقات الذعر واللامبالاة التي كثيرا ما تتميز بها ردود الفعل إزاء مسائل المخدّرات. ومن أجل الإبقاء على الدعم لاستراتيجيات الوقاية في الأجل الطويل، ينبغي للمجتمعات أن تفهم أن مشاكل المخدّرات ليست أزمة تقع مرة واحدة بل هي تحدٍّ مستمر. ولئن كان من غير الواقعي توقُّع القضاء على تناول المخدّرات وما يفضي إليه من مشاكل، فمن الممكن الحد من انتشار تناول المخدّرات وتحقيق فوائد اجتماعية واقتصادية هامة. وهناك بحوث وممارسات قوية تشير إلى هذا الاتجاه على نحو متزايد. فالعوامل التي تسهم في تناول المخدّرات أصبحت تُفهم على نحو أفضل، ويجري تحديد أهداف واقعية، كما تتزايد الأدلة على جدوى تكلفة مختلف أنشطة الوقاية الأولية. وينبغي لواضعي السياسات أن يخصصوا الآن ما يلزم من موارد لتنفيذ هذا العمل المهم.

دال– توصيات لبناء القدرات في مجال الوقاية الأولية على الصعيد الوطني

٤١- بغية ضمان فعالية تنفيذ تدابير الوقاية الأولية تنفيذا فعالا، أصدرت الهيئة التوصيات التالية:

- ينبغي للحكومات أن تنشئ مركزا واضحا لتنسيق الوقاية الأولية والمساءلة بشأنها. فذلك سوف يُتيح للوقاية الأولية أن تحتل موقعها المناسب إلى جانب الوقاية من الدرجتين الثانية والثالثة.

- ينبغي للحكومات أن تدمج الوقاية الأولية في الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة المخدّرات وأن تستعين بإطار شامل للصحة العمومية. فإطار الصحة العمومية يتيح قاعدة علمية للوقاية ويضمن معالجة جميع العوامل التي تسهم في تناول المخدّرات.

- ينبغي للحكومات أن تبني القدرات على التعاون والاتصال فيما بين جميع القطاعات الحكومية التي تسعى إلى تحقيق نفس الأهداف في ميدان الوقاية، وينبغي لها أن تكفل هذا التعاون والاتصال. ونظرا إلى أن طائفة كبيرة من العوامل تسهم في تناول المخدّرات وأن العديد من تلك العوامل يسهم أيضا في أنواع أخرى من المسائل الصحية أو أنماط السلوك المنطوية على خطر (مثل مشاكل الصحة العقلية والعنف والجريمة)، فإن الصلات بالمكاتب الحكومية الأخرى التي تسعى إلى تحقيق أهداف مماثلة سوف تؤدّي إلى تحقيق التآزر على الصعيد الحكومي.

- ينبغي للحكومات أن تشجّع مختلف الفئات ذات المصلحة في الوقاية (كالأسر والمدارس وأجهزة رعاية الشباب والمنظمات غير الحكومية ووسائط الإعلام والجماعات الدينية والشرطة وتحالفات المجتمع المحلي) للعمل معا من أجل تحقيق أهداف الوقاية. فالموارد المحدودة تُستخدم بطريقة أكثر فعالية وكفاءة عندما تتسم العلاقات بالاتصال المفتوح والالتزام بالتعاون.

- ينبغي للحكومات أن تضع آليات لتحسين فهم تناول المخدّرات والعوامل التي تؤثر فيه. ومن المهم أن تكون الوقاية مستندة إلى البيانات بقدر المستطاع. ذلك أنّه يتعذّر تحديد ما إذا كانت مبادرات الوقاية تؤدّي إلى الأثر المنشود دون توافر فهم واضح لمدى تناول المخدّرات وطابعه في الوقت الراهن.

- ينبغي للحكومات أن تسعى إلى إيجاد معارف عن أفضل الممارسات داخل ولاياتها القضائية ونشر تلك المعارف. ويجب على الحكومات أن تضطلع بدور ريادي في إعداد واختبار نماذج محلية مبتكرة وتكييف النُهج التي تَبين نجاحها في أماكن أخرى، بغية التعرف على أفضل الممارسات ذات الصلة على الصعيد المحلي.

- ينبغي للحكومات أن تزيد من التزامها بتقييم الوقاية الأولية. فالمهم ليس الحصول على موارد مالية فحسب، بل الحصول أيضا على ما يلزم من مساعدة تقنية لإرشاد من يضطلعون بوضع البرامج في إجراء تقييمات ميسّرة ومفيدة في الوقت نفسه.
- ينبغي للحكومات أن تطور قدرات القوى العاملة في مجال الوقاية الأولية. ويعني ذلك اعتبار الوقاية مجالا تطبيقيا محددا، مع ضمان توفير ما يلزم من تدريب أولي ومستمر وتعزيز الشبكات القائمة على التطبيق العملي.
- ينبغي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة أن يتعاون مع سائر الجهات على وضع معايير يكون بإمكان الحكومات أن تأخذ بها لقياس جهودها في مجال الوقاية الأولية. ويمكن استخدام المعايير التي توضع في إطار التعاون هذا كمقياس مرجعي لعزم الأطراف على مواصلة تحسين جهودها في مجال الوقاية الأولية.
- ينبغي لمكتب المخدّرات والجريمة أن يتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة الصحة العالمية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة والقطاع الخاص على إيجاد الموارد اللازمة وزيادتها ونشرها من أجل مساعدة الحكومات على تعزيز جودة عملها في مجال الوقاية الأولية.

الجـــزء الثـــاني- التطـــورات والاتجاهـــات المســـتجدة فـــي مجال مراقبة المخدِّرات

أولاً– تطبيق المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات على نطاق العالم

أولاً – النقاش الدائر على الصعيد العالمي عن السياسات العامة بشأن المخدِّرات

١– تحيط الهيئة علماً بالدعوات الصادرة مؤخراً عن بعض الحكومات إلى قيام الدول الأعضاء في الأمم المتحدة باستعراض النهج الذي اعتمده المجتمع الدولي حتى الآن بشأن مشكلة المخدِّرات العالمية، وذلك بغية اعتماد نهج متوازن في تعزيز فعّالية الاستراتيجيات والأدوات التي يستخدمها المجتمع الدولي لمجابهة تحدّي مشكلة المخدِّرات وآثارها. وترحِّب الهيئة بمبادرات الحكومات التي تهدف إلى مواصلة تعزيز المراقبة الدولية للمخدِّرات، المضطلع بها وفقاً للاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدِّرات، وتدعم تلك المبادرات.

٢– وفي الوقت نفسه، تحيط الهيئةُ علماً مع شعور بالقلق بالإعلانات والمبادرات التي أبلغت عنها مؤخّراً التقاريرُ الواردة من بعض البلدان في نصف الكرة الغربي بخصوص مقترح الإباحة القانونية لحيازة العقاقير المخدِّرة والمؤثِّرات العقلية لاستعمالها في أغراض غير الأغراض الطبية أو العلمية، وبخصوص عدم تجريم زراعة نبات القنَّب لاستعماله في أغراض غير طبية. وفي هذا الصدد، تحيط الهيئة علماً بقلق بالغ بالمقترح الذي قدّمته حكومة أوروغواي إلى البرلمان في البلد والذي من شأنه أن يتيح للدولة أن تراقب وتنظِّم الأنشطة المتعلقة باستيراد القنَّب ومشتقاته، وإنتاجها، وحيازتها بأيِّ صفة كانت، وكذلك خزنها، وبيعها، وتوزيعها بمقتضى أحكام وشروط تُقرَّر بلائحة تنظيمية لاستعمالها لأغراض غير الأغراض الطبية.

٣– وتودّ الهيئة أن تشير إلى أنَّ مثل هذه المبادرات، إنْ أُريد لها أن تنفّذ، إنما تتعارض مع أحكام الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدِّرات. فإنَّ اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٨٨ تقضيان بأن تُقصِر جميعُ الدول الأطراف استعمال المخدِّرات، بما في ذلك القنَّب، على الأغراض الطبية والعلمية حصراً. وقد يكون لعدم امتثال أيِّ طرف لأحكام المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات آثار سلبية بعيدة المدى على عمل النظام الدولي لمراقبة المخدِّرات برمّته.

٤– وعلى مدى سنوات عديدة أظهرت حكومات تلك الدول، وهي أطراف في المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات، التزامها بأهداف وغايات الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدِّرات، وذلك من خلال تعاونها القيّم مع الهيئة على تنفيذ المعاهدات. والهيئةُ على استعداد، تماشياً مع ولايتها، لمواصلة الحوار مع جميع الحكومات من أجل تعزيز الامتثال العالمي لأحكام المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات.

ثانياً – تطبيق المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات في البلدان ذات الهياكل الاتحادية

٥– يتعيّن تنفيذ المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات من جانب الدول الأطراف، بما في ذلك الدول ذات الهياكل الاتحادية، بصرف النظر عن تشريعاتها الداخلية، في كامل إقليمها. ولئن كان لدى جميع الدول مختلف النظم والأعراف القانونية، فإنَّ الهيئة تود تذكير الدول الأطراف بالمبادئ الأساسية للقانون الدولي المكرّسة في أحكام المادتين ٢٧ (بشأن عدم جواز الاستظهار بأحكام القانون الداخلي) و٢٩ (بشأن تنفيذ كل طرف للمعاهدة في كامل إقليمه) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩.[49]

٦– وعلى مدى العقود القليلة الماضية، طبّقت غالبية الدول الأطراف في المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات تدابير رقابية وافية، حسبما تتطلّبه المعاهدات، من أجل ضمان ألاّ تُستخدم المخدِّرات والمؤثِّرات العقلية إلاَّ للأغراض الطبية والعلمية. فعلى سبيل المثال، تكوَّن توافق للآراء بين الدول الأطراف بشأن فرض مراقبة صارمة على القنَّب، وهو مادة ليست مدرجة في الجدول الأول فحسب وإنما في الجدول الرابع أيضا من اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدّلة

(49) الأمم المتحدة، *مجموعة المعاهدات*، المجلد ١١٥٥، الرقم ١٨٢٣٢.

ببروتوكول سنة ١٩٧٢، الذي يفرض أشد التدابير الرقابية صرامة. وتلاحظ الهيئة أنَّ غالبية الدول الأطراف طبقت تدابير المراقبة الصارمة المنصوص عليها في المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات. وقد أدّى تطبيق المعاهدات الذي يكاد يشمل جميع دول العالم إلى تعزيز كبير لجهود المجتمع الدولي في سبيل مكافحة تعاطي المخدِّرات والاتجار بها.

٧- بيد أنَّ الهيئة تلاحظ أنَّ هناك بعض الاستثناءات من هذه التطوّرات. فهناك عدد من الدول الأطراف بصدد الأخذ بسياسات وطنية أكثر تساهلا لمراقبة المخدِّرات، وهي سياسات لا تتفق مع المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات. فعلى سبيل المثال، سمحت بعض الدول الأطراف باستخدام "عُدَد الكراك الأكثر أمناً" ووجود ما يُسمّى بـ "المقاهي" وإقامة وتشغيل ما يُسمّى بـ "غرف حقن المخدِّرات". وقد حذّرت الهيئة من أنَّ هذه السياسات تشجّع على التساهل الاجتماعي والقانوني تجاه تعاطي المخدِّرات والاتجار بها ومن ثم تتعارض مع المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات.

٨- وتلاحظ الهيئة أنَّ هذه التغيّرات السياساتية حدثت في بعض البلدان على مستوى الولايات و/أو المقاطعات وأنَّ الحكومة الاتحادية كثيرا ما تواجه تبعا لذلك تحديات في الامتثال للمعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يعتمد عدد متزايد من الولايات قوانين تستهدف عدم تجريم حيازة القنَّب للاستخدام الشخصي و/أو أقرّ استثناءات بشأن "القنَّب الطبي"، على الرغم من أنَّ استخدام القنَّب ما زال غير قانوني طبقا للقانون الاتحادي، وكذلك الحال بالنسبة لبيعه وحيازته. وفي أستراليا، سمحت السلطات المحلية في ولاية نيو ساوث ويلز بإقامة "غرفة حقن مخدِّرات" رغم أنَّ السياسة الوطنية لأستراليا آنذاك لم تكن مؤيدة لإقامة هذه المرافق. وفي كندا، طعنت المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف في ولاية أونتاريو مرارا في القوانين المتعلقة بالقنَّب على المستوى الاتحادي، معلنة أنَّ قوانين القنَّب في كندا ليس لها قوة أو أثر في الولاية. وعلاوة على ذلك، حكمت المحكمة العليا في كندا بتأييد إعفاء مركز Insite (وهو "غرفة حقن مخدِّرات") من قانون المخدِّرات ومواد الإدمان، على الرغم من أنَّ الحكومة الاتحادية تؤيد إنهاء تشغيله في فانكوفر، مما يعني السماح لهذا المرفق بالبقاء مفتوحا إلى أجل غير مسمى. وفي حالات أخرى، كما في الهند، تواجه الحكومة صعوبات في الامتثال لالتزاماتها الإبلاغية طبقا للمعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات بسبب اختلاف القوانين واللوائح باختلاف الولايات.

٩- والأوضاع المذكورة آنفا تجعل من العسير إذن على حكومات تلك البلدان الوفاء بالتزاماتها طبقا للمعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات وضمان تنفيذ هذه المعاهدات في كامل إقليمها. وقد ذكرت بعض الحكومات المعنية أنَّ نظمها القانونية الداخلية تمنعها من الامتثال التام للمعاهدات، بالنظر إلى أنَّ هياكلها واختصاصاتها التشريعية والقضائية على مستوى الولايات و/أو المقاطعات تتمتّع بالاستقلال ولها الغلبة على التشريعات أو الاختصاصات الوطنية أو الاتحادية.

١٠- وتُشدِّد الهيئة على أنَّ ثمة سلطات واختصاصات وصلاحيات موكلة معيّنة على مستوى الولايات و/أو الأقاليم و/أو المقاطعات تُمنح صراحة وتُضمن في الأطر الدستورية لبعض الدول الأطراف. وينبغي أن يؤدّي الانضمام إلى المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات إلى اعتماد الدول الأطراف استراتيجيات وتدابير وطنية تضمن امتثالها التام للمعاهدات. وتنطبق هذه الالتزامات بموجب المعاهدات على إقليم كل دولة طرف بكامله، بما في ذلك ولاياتها و/أو مقاطعاتها الاتحادية.

١١- وعلاوة على ذلك، ينبغي للتدابير والإجراءات التشريعية و/أو القانونية على مستوى الولايات و/أو المقاطعات أن تمتثل لسياسات والتزامات كل دولة على المستوى الدولي، طبقا للقانون الدولي وكذلك للالتزامات الدولية لجميع الأطراف في المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات. فإذا أبرمت دولة، بصرف النظر عن إطارها الدستوري ونظامها القانوني، اتفاقا دوليا بانضمامها إلى المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات، فيتعيّن على هذه الدولة أن تضمن عدم تقويض جميع السياسات والتدابير القائمة على مستوى الولايات أو

المقاطعات لجهودها الرامية إلى مكافحة تعاطي المخدِّرات والاتجار بالمخدِّرات والمؤثِّرات العقلية والسلائف الكيميائية.

١٢- وتود الهيئة الإشارة إلى أنَّ التغييرات التي تطرأ على السياسات والتشريعات المتعلقة بالقنَّب تحدث أساسا في البلدان المتقدمة. وما زالت الفجوة الآخذة في الاتساع بين السياسات الحكومية المعلنة على المستوى الدولي والتنفيذ غير الكامل على المستوى الوطني مثيرة للقلق. ومن دواعي الانزعاج أنه في الوقت الذي تخصص فيه بلدان نامية عديدة مواردها الشحيحة لاستئصال نباتات القنَّب ومكافحة الاتجار بالقنَّب، قرّرت بعض البلدان المتقدمة أن تنهج سياسة متساهلة تجاه زراعة القنَّب وتجارته واستعماله في غير الأغراض المحددة في المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات. وتودّ الهيئة أن تُذكِّر الدول الأطراف بأنَّ المجتمع الدولي كان قد أكَّد، لدى اعتماد هذه المعاهدات، على مبدأ العالمية، لأنَّ انتهاك دولة واحدة لتوافق الآراء الدولي يُمكن أن يقوّض تنفيذ المعاهدات من جانب دول أخرى.

١٣- وتُعرب الهيئة عن قلقها بشأن قرار المحكمة العليا في كندا بالسماح لـ "غرفة حقن مخدِّرات" بمواصلة العمل في فانكوفر. فطبقا للقانون الدولي، لا يجوز، بموجب تراتبية القواعد القانونية، الاحتجاج بأحكام القانون الداخلي لتبرير عدم الامتثال لأحكام المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات التي صارت الدولة طرفا فيها. وهذه المعاهدات لا تسمح باستخدام المخدِّرات الخاضعة للمراقبة لأيِّ غرض باستثناء الأغراض الطبية أو العلمية.

١٤- وتود الهيئة أن تؤكّد من جديد أنَّ تدابير وإجراءات المراقبة التي تستهدف مكافحة الاتجار بالمخدِّرات وتعاطيها لن تكون فعّالة إلاّ إذا اضطُلع بها عالميا بطريقة متناسقة ومتضافرة، وفقا للمعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات. وتهيب الهيئة بجميع الدول الأطراف أن تتخذ الخطوات اللازمة لضمان الامتثال التام للمعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات في كامل إقليمها. وينبغي لهيكل جميع الدول الأطراف أن يتضمّن، سواء على المستوى الاتحادي أو على مستوى الولايات أو الأقاليم أو المقاطعات، نظاما شاملا لإجراءات تنسيق حكومية لكي تكون قوانين وسياسات مراقبة المخدِّرات متوافقة داخل كل بلد، كما ينبغي تقييم ذلك النظام باستمرار.

ثالثاً- الالتزامات التعاهدية الواجبة التطبيق في كامل إقليم الدولة الطرف

١٥- خلال العقود القليلة الماضية، اتخذت غالبية الدول الأطراف في المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات تدابير مراقبة مناسبة عملاً بمقتضيات تلك المعاهدات، وذلك من أجل كفالة قصر استخدام المخدّرات والمؤثّرات العقلية على الأغراض الطبية والعلمية.

١٦- وعلى الرغم من أن تنفيذ المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات يكاد يكون عالمياً، فقد لاحظت الهيئة بقلق تحول عدد من الدول الأطراف في تلك المعاهدات إلى تنفيذ سياسات وطنية لا تتماشى مع المعاهدات والإصرار على ذلك. ولاحظت الهيئة بصورة خاصة أن عدداً من الدول الأطراف يسمح باستخدام "عُدد الكراك الأكثر أماناً" والاستخدام "الطبي" للقنّب و"المقاهي" وإنشاء ما يسمّى "غرف حقن المخدّرات" وتشغيلها، وهو ما يتعارض مع المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات.

١٧- وردّاً على التحذيرات المتكررة من جانب الهيئة من أن تلك التدابير تشجّع على التهاون الاجتماعي والقانوني تجاه تعاطي المخدّرات والاتجار بها وأنها تتعارض مع أحكام المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات، تواصل تلك الدول الأطراف القول بأن نظمها القانونية الداخلية تحول دون التزامها التام بالمعاهدات نظراً لأن الهياكل والسلطات التشريعية والقانونية للولايات و/أو المقاطعات مستقلة ولها الغلبة على التشريعات والقوانين الوطنية أو الاتحادية.

١٨- وتدرك الهيئة أن القانون الدولي الحالي يقرّ باختلاف الأعراف والنظم القانونية الوطنية. كما إنها تقرّ بأن جميع الدول الأطراف في المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات تتبع نظماً قانونية مختلفة وتطبق أعرافاً قانونية تتسم فيها أحياناً العلاقات، بين المسائل التشريعية والقانونية والقضائية على مستوى الولاية أو المقاطعة من جهة وعلى المستوى الوطني أو الاتحادي من جهة أخرى بدرجة عالية من التعقيد والحساسية بل وتكون أحياناً موضع خلاف.

١٩- وتودّ الهيئة، في هذا الصدد، أن تشدّد على مبادئ القانون الدولي الأساسية المكرسة في أحكام المادتين ٢٦ (المتعلقة بالتزام الأطراف بالوفاء بالتزاماتها التعاهدية بحسن نية) و٢٧ (المتعلقة بأسبقية القانون الدولي على التشريعات الوطنية) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات،[50] وكذلك المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات.

٢٠- وعلاوة على ذلك، تحدّد اتفاقية سنة ١٩٦١ وذات الاتفاقية في صيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ تدابير مراقبة بالغة الصرامة لا مناص من تطبيقها فيما يتعلق بالقنّب، حيث تقصر استخدامه على الأغراض الطبية والعلمية من خلال تعريفه على أنه مخدّر بموجب أحكام المادة ١ (تعاريف) وإدراجه في الجدول الأول. وإلى جانب هذه الأحكام العامة، تنص الاتفاقية على التزامات محدّدة على الأطراف فيها بشأن مراقبة القنّب (في المادة ٢٨) وعقوبات (في المادة ٣٦). وتذهب اتفاقية سنة ١٩٨٨ أبعد من ذلك بكثير فتنص بالتفصيل (في المادة ٣) على العقوبات المرتبطة بالاتجار غير المشروع بالمخدّرات والمؤثّرات العقلية وتدحض، بإدراج شرط عدم الإعفاء (في المادة ٢٥)، جميع الحجج الممكنة بشأن أي تناقض قد يتصور مع المعاهدات الدولية الأخرى لمراقبة المخدّرات.

٢١- وتقرّ الهيئة بأن الأطر الدستورية في بعض الدول الأطراف تمنح صراحة الولايات و/أو المقاطعات سلطات وصلاحيات قانونية وتفوض لها اختصاصات معيّنة وتكفل لها هذه السلطات والصلاحيات والاختصاصات. ولكن التشريعات والسياسات التي تعتمدها المقاطعات أو الولايات الاتحادية تُسن بما ينسجم مع دستور الدولة الطرف. والانضمام إلى المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات لا بدّ أن يفضي إلى اعتماد الدول الأطراف استراتيجيات وتدابير وطنية تكفل الامتثال الكامل للمعاهدات. وتنطبق الالتزامات المنصوص عليها في المعاهدات على كامل إقليم الدولة الطرف، بما في ذلك ولاياتها و/أو مقاطعاتها الاتحادية.

٢٢- ووفقاً للقوانين والممارسات المقبولة دولياً والالتزامات الدولية لجميع الدول الأطراف في المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات، ينبغي للتشريعات و/أو التدابير و/أو الإجراءات القانونية على مستوى الولاية و/أو المقاطعة أن تتوافق مع سياسات الدولة والتزاماتها على المستوى الدولي. وعندما تبرم دولة ما اتفاقاً دولياً بانضمامها إلى المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات، فإن هذه الدولة، بغض النظر عن إطارها الدستوري ونظامها القانوني، يجب أن تكفل في كل السياسات والتدابير التي تُتخذ على مستوى الولايات و/أو المقاطعات عدم الإضرار بجهودها المبذولة في مجال مكافحة تعاطي المخدّرات والمؤثّرات العقلية والسلائف الكيميائية والاتجار بها.

٢٣- وتود الهيئة أن تؤكّد على ضرورة أن تتضمّن هياكل جميع الدول الأطراف (سواء على مستوى الاتحاد أم الولايات أم الأقاليم أم المقاطعات) نظام إجراءات تنسيق شامل ومشترك بين الحكومات يُقيّم بصورة مستمرة بهدف كفالة اتساق سياسات وقوانين مراقبة المخدّرات على المستوى الوطني.

٢٤- وتؤكّد الهيئة من جديد أن المادة ٤ من اتفاقية سنة ١٩٦١ وذات الاتفاقية في صيغتها المعدّلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ تُلزم الدول الأطراف "بقصر إنتاج المخدّرات وصنعها وتصديرها واستيرادها وتوزيعها وتجارتها واستعمالها وحيازتها على الأغراض الطبية والعلمية دون سواها"، في حين تُلزم المادة ٣٥ من الاتفاقية ذاتها الدول الأطراف "باتخاذ الترتيبات اللازمة على الصعيد الوطني لتنسيق التدابير الوقائية والقمعية الرامية إلى مكافحة الاتجار غير المشروع" بالمخدّرات.

([50]) الأمم المتحدة، *مجموعة المعاهدات*، المجلد ١١٥٥، الرقم ١٨٢٣٢.

ثانياً– توافر المواد الخاضعة للمراقبة الدولية للأغراض الطبية والعلمية

أولاً – العقبات التي تعترض توافر المواد الخاضعة للمراقبة الدولية للأغراض العلمية

١ – سعت الهيئة مراراً وتكراراً إلى إذكاء الوعي داخل المجتمع الدولي بالدور الهام الذي تؤدّيه مختبرات فحص المخدِّرات وبالحاجة إلى ضمان حصول تلك المختبرات على القدر الكافي من عيّنات الاختبار التي تحتاجها. وفي سعي الهيئة لتحقيق ولايتها، ظلّت تشجِّع الدولَ على النظر في اعتماد تدابير تهدف إلى تسهيل توافر عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية، مع تذكيرها بضرورة أن تمتثل تلك التدابير لأحكام المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات.

٢– وناقشت الهيئة هذه المسألة في تقريرها السنوي لعام ٢٠٠٥.[51] وفي عام ٢٠٠٧، أصدرت الهيئة *مبادئ توجيهية بشأن استيراد وتصدير النماذج المرجعية من العقاقير والسلائف، معدّة لتستخدمها المختبرات الوطنية لتحليل العقاقير والسلطات الوطنية المختصة*،[52] أقرّت فيها بأهمية مختبرات الطب الشرعي، فضلا عن الحاجة إلى ضمان حصول تلك المختبرات على التسهيلات والأدوات التي تحتاجها للاضطلاع بعملها، بما في ذلك نماذج مرجعية عالية الجودة. وحدَّدت الهيئة، في المبادئ التوجيهية، بعض العقبات التي كثيرا ما تواجهها المختبرات في الحصول على العيّنات المرجعية في الوقت المناسب، وقدَّمت توجيهات بشأن السبل الممكنة لتذليل تلك العقبات.

٣– وأُحرز بعض التقدّم منذ نشر المبادئ التوجيهية، حيث إنَّ ثمة اعترافا يكاد يكون شاملا من جانب الدول بأهمية ضمان توافر عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية، واعتُمدت تدابير عديدة لبلوغ هذه الغاية على الصعيدين الوطني والإقليمي. وعلى الرغم من هذا التقدُّم، لا تزال مختبرات كثيرة تواجه صعوبة و/أو تأخيرا في الحصول على جميع عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية التي تحتاجها.

٤– واعتمدت لجنة المخدِّرات، بدافع من قلقها إزاء استمرار تلك الصعوبات، القرار ٣/٥٤ المتعلق بضمان توافر العيّنات المرجعية وعيّنات الاختبار من المواد الخاضعة للمراقبة لاستخدامها في مختبرات اختبار العقاقير للأغراض العلمية. وفي ذلك القرار، طلبت اللجنة من الدول الأعضاء أن تستعرض الإجراءات الوطنية بالتشاور مع الهيئة ومع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة، بغية تسهيل الحصول على المواد الخاضعة للمراقبة الدولية لاستخدامها كعيّنات اختبار وعيّنات مرجعية من جانب مختبرات فحص المخدِّرات.

٥– وشجَّعت اللجنةُ الهيئةَ، في قرارها ٣/٥٤، على مواصلة جهودها من أجل ضمان توافر كميات كافية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية للأغراض العلمية، وشدَّدت على أهمية برنامج المكتب لضمان الجودة بالنسبة لمختبرات تحليل المخدِّرات. كما دعت اللجنةُ الهيئةَ إلى العمل معا لوضع آليات مجدية لتيسير توفير الحد الأدنى الكافي من العيّنات المرجعية وعيّنات الاختبار من المواد الخاضعة للمراقبة لمختبرات فحص المخدِّرات.

٦– وأعدَّت الهيئة والمكتب استبيانين لالتماس المعلومات من السلطات الوطنية المختصّة ومختبرات فحص المخدِّرات بشأن العقبات التي ما زالت قائمة أمام توافر عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية، بغية تحديد سبل تذليل تلك العقبات.

٧– وتؤكّد الردود المقدَّمة من مختبرات فحص المخدِّرات أنَّ العديد منها لا يزال يواجه صعوبات في الحصول على عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية التي يحتاجها، وخصوصا إذا كان من

(51) *تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات لعام ٢٠٠٥* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.06.XI.2)، الفقرات ٢١٦–٢١٨.

(52) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع M.08.XI.6 (متاحة في العنوان التالي: www.incb.org/documents/Reference_standard_guidelines/reference-standards_en.pdf).

غير الممكن الحصول على تلك العيّنات من مصادر محلية ويلزم استيرادها. ومن أكثر الصعوبات التي أبلغت عنها المختبرات ما يلي: الشحن والموافقة على الواردات من جانب السلطات المختصّة والتخليص الجمركي والتكاليف.

٨- وتشير الردود المقدّمة من السلطات الوطنية المختصة إلى أنه عندما لا تكون مختبرات فحص المخدِّرات ملمَّة بإجراءات طلب الحصول على أذون الاستيراد أو لا تكون ممتثلة لها بالكامل، قد يتأخّر إصدار الأذون بل قد تُرفض. وتتعلق أكثر الصعوبات التي ذكرتها السلطات الوطنية المختصة بعدم معرفة المختبرات بإجراءات الترخيص بالاستيراد، وتقديم معلومات ناقصة أو خاطئة في طلبات الحصول على أذون الاستيراد، وعدم كفاية المستندات الداعمة. ومن أكثر الأسباب المقدمة شيوعا لرفض استيراد أو تصدير مواد عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية عدمُ اتّباع مختبرات فحص المخدِّرات للإجراءات المعمول بها و/أو عدم ملئها الاستمارات وتقديمها المستندات المطلوبة. وتدعو الهيئةُ السلطات الوطنية المختصّة إلى النظر في العمل مع مختبرات فحص المخدِّرات على تحسين المعرفة بإجراءات طلب الحصول على أذون الاستيراد والتصدير وإنشاء مراكز اتصال داخل إداراتها لمساعدة مختبرات فحص المخدِّرات على إعداد طلباتها.

٩- وأشارت مختبرات فحص المخدِّرات في الاستقصاء إلى أنَّ الإجراءات المرتبطة بالموافقة على استيراد وتصدير عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية تشكّل عائقا كبيرا أمام توافر العيّنات التي تحتاجها المختبرات لإنجاز عملها. وعندما تسعى مختبرات فحص المخدِّرات إلى استيراد مواد متعدّدة من الجهة المورّدة نفسها، تُطالَب في كثير من الأحيان بتقديم طلبات إذن استيراد متعدّدة وسداد الرسوم المستحقة لذلك، الأمر الذي يتسبّب في التأخير وفي أعباء مالية إضافية. وفي بعض الحالات، تكون أذون الاستيراد والتصدير صالحة لمدة محدودة، ويؤدّي تأخُّر صدور الموافقة إلى انتهاء صلاحية المستندات قبل اكتمال اقتناء مختبرات فحص المخدِّرات للمواد. ومن أجل الإسراع بإنجاز إجراءات الموافقة وخفض التكاليف، تدعو الهيئة السلطات الوطنية المختصّة إلى النظر في إعطاء الأولوية للبت في طلبات الحصول على أذون الاستيراد التي تتقدَّم بها مختبرات فحص المخدِّرات، وإلغاء الرسوم المنطبقة. ولعلَّ السلطات الوطنية المختصّة تتيح أيضا للمختبرات إمكانية طلب استيراد عدّة مواد على الاستمارة نفسها بحيث تقلّ الوثائق الداعمة المطلوبة، وأن تضمن صلاحية وثائق الترخيص بالاستيراد والتصدير لمدة ستة أشهر أو أكثر، وأن تصدر تعليمات إلى سلطاتها الجمركية بإعطاء الأولوية لطلبات شحن عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية الخاصة بمختبرات فحص المخدِّرات.

١٠- وشمل المجيبون على الاستقصاء الموجَّه إلى مختبرات فحص المخدِّرات مختبرات مشاركة في عملية التعاون الدولي، وهو أحد مكوّنات البرنامج الدولي لضمان الجودة التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة. وكان ما أبلغ عنه المشاركون في هذه المبادرة من صعوبات وتأخير في الحصول على عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية أقلّ كثيرا مما أبلغ عنه غير المشاركين. ولعل مختبرات فحص المخدِّرات، ولا سيما في البلدان التي تكون فيها إمكانية الحصول على عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية محدودة، تنظر في المشاركة في برنامج عملية التعاون الدولي أو ما شابهه من برامج ضمان الجودة. وتشجِّع الهيئةُ الحكومات التي لديها الموارد اللازمة لتقديم الدعم والموارد الكافية لتلك المبادرات على القيام بذلك.

١١- وقد لاحظت الهيئة أنه عندما لا تدرك السلطات الوطنية المختصّة أهمية عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية لمختبرات فحص المخدِّرات أو أهمية العمل الذي تقوم به تلك المختبرات، فقد تؤخّر تلك السلطات الواردات أو ترفضها دونما داع، بحيث تعرقل توافرها. وتذكِّر الهيئةُ الدولَ كافةً بأنه ينبغي توعية جميع الأطراف التي تقوم بحيازة عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية بما لتلك العيّنات من أهمية حاسمة في عمل مختبرات فحص المخدِّرات، وبأنَّ جميع تلك الأطراف ينبغي أن تتعاون على تسهيل الحصول على تلك العيّنات. ويمكن أن تشمل تدابير إذكاء

الوعي تعيين منسّق وطني لاشتراء العيّنات المرجعية وتوزيعها؛ وإضفاء الطابع المؤسسي على التعاون بين الوكالات الحكومية، وذلك مثلا من خلال تشكيل فريق عامل مشترك بين الوكالات؛ وإنشاء هيئة تنسيقية لتصنيف المخدِّرات الجديدة التي يتمّ ضبطها وتوزيع عيّنات منها على المختبرات في جميع أنحاء البلد.

١٢- وأبلغت عدّة سلطات وطنية مختصّة بأنها ترفض الواردات من عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية إذا كانت تتعدّى التقديرات المقدمة إلى الهيئة عن المواد المعنية. وأفادت سلطات أخرى بأنه على الرغم من عدم رفض تلك الواردات فإنها تؤخَّر إلى حين التمكّن من إرسال تقدير تكميلي بشأن المواد إلى الهيئة. ومن أجل تفادي رفض الواردات على أساس التقديرات التي لا تضع في الاعتبار احتياجات مختبرات فحص المخدِّرات، تدعو الهيئةُ جميعَ الدول الأطراف في اتفاقيات المراقبة الدولية للمخدِّرات إلى التشاور مع تلك المختبرات لدى تحديد التقديرات من احتياجاتها السنوية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية. وتذكِّر الهيئةُ الدولَ الأطراف أيضا بأنَّ بإمكانها أن تقدّم في أيِّ وقت تقديرات تكميلية إذا أصبح من الضروري زيادة تقديراتها الأولية لتلبية احتياجات لم تكن متوقّعة، بما في ذلك احتياجات مختبرات فحص المخدِّرات.

١٣- وأكّدت الإجابات التي قدّمتها مختبرات فحص المخدِّرات على أنَّ صعوبات الشحن لا تزال تشكّل عقبة رئيسية أمام توافر عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية. وأشارت الغالبية العظمى من السلطات الوطنية المختصّة التي ردَّت على الاستقصاء إلى أنه لا توجد لديها أيُّ متطلّبات إجرائية قائمة بشأن الخدمات البريدية وشركات الشحن فيما يتعلق باستيراد وتصدير عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية. وتشجِّع الهيئةُ الدولَ الأطراف على النظر في وضع شروط واضحة لنقل عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية، من أجل تجنّب رفض الشحنات دونما داع بسبب غموض المبادئ التوجيهية، وعلى ممارسة سلطتها التقديرية في إجراءات الموافقة. كما ينبغي أن يكون الهدف من أيّ شروط منقِّحة منع تسريب العيّنات، من خلال وضع ضمانات مثل استعمال الخدمات البريدية الخاصة.

١٤- وتلاحظ الهيئة أنَّ عدّة دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي أشارت، لدى اقتراح الآليات الممكنة لتسهيل الحصول على عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية، إلى قرار الاتحاد 2001/419/JHA بشأن نقل عيّنات المواد الخاضعة للمراقبة، باعتباره نموذجا يمكن الاستناد إليه في إيجاد حلول. وينشئ القرار نظاما لنقل عيّنات المواد الخاضعة للمراقبة بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، رهنا باستيفاء بعض المتطلّبات الشكلية مثل أن يكون القصد من العيّنات استخدامها في كشف الأعمال الإجرامية والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها قضائيا أو القيام بتحليلات الطب الشرعي للعيّنات. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن لا تتجاوز كميةُ العيّنة الكميةَ التي تُعتبر ضرورية لإنفاذ القوانين والإجراءات القضائية. ونصَّ قرار المجلس على تعيين مراكز اتصال وطنية يمكن أن تقوم بوظيفة هيئات مختصّة وحيدة للتصريح بنقل العيّنات. ويتفق مركزا الاتصال الوطنيان في الدولتين المرسِلة والمستقبِلة على نقل العيّنات باستخدام استمارة موحّدة، كما يتمّ أيضا إخطار مركز الاتصال الوطني في أيِّ دولة عبور مسبقا على النحو الواجب. وينصُّ القرار على ضرورة نقل العيّنات بطريقة آمنة، ويقدِّم مبادئ توجيهية بشأن وسائل النقل التي تُعتبر آمنة. وسعياً إلى إيجاد حلول لمشكلة توافر عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية على المستوى الدولي، تدعو الهيئةُ جميعَ الدول إلى تبادل الممارسات الفضلى التي اعتُمدت على المستويين الوطني والإقليمي والتي ثبتت فعاليتها في زيادة توافر عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية بكميات أكبر.

١٥- وتؤكّد الهيئة مجدّداً على أنَّ الوسيلتين الأساسيتين لتذليل العقبات أمام توافر عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية هما إذكاء الوعي والتعاون بين الوكالات، وتدعو جميع الدول إلى تجديد جهودها الرامية

إلى ضمان تزويد مختبرات فحص المخدِّرات بالأدوات التي تحتاجها للقيام بعملها الذي لا غنى عنه.

١٦- وخلاصة القول إنَّ الاستقصاء الذي أجرته الهيئة أظهر أنَّ هناك عددا من النهوج العملية التي يمكن اتّباعها لزيادة إمكانيات الحصول على عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية التي تستخدمها مختبرات فحص المخدِّرات. وتتضمّن المبادئ التوجيهية التي أعدتها الهيئة توصيات بشأن التغلّب على الصعوبات التي تعترض الشحن والموافقة على الواردات من جانب السلطات الوطنية المختصّة والتخليص الجمركي والتكاليف. وتُشجّع الهيئةُ الحكومات بشدّة على تنفيذ المبادئ التوجيهية من أجل ضمان توافر عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية التي تستخدمها مختبرات فحص المخدِّرات.

١٧- وقد سمح الاستقصاء أيضا للهيئة باستبانة عدد من النهوج العملية الإضافية التي يُمكن اتباعها للمساعدة على زيادة إمكانيات الحصول على عيّنات الاختبار والعيّنات المرجعية هذه. وترد هذه النهوج ملحقة بالمبادئ التوجيهية في الموقع الشبكي التالي: (www.incb.org).

ثالثاً– مواد التعاطي الجديدة

أولاً – المـواد ذات التـأثير النفسـاني الجديدة

١ – يدلّ مصطلح "المواد ذات التأثير النفساني الجديدة" على مواد التعاطي التي لا تخضع لتدابير المراقبة الدولية ولكنها ذات تأثير مشابه لتأثير العقاقير الخاضعة للمراقبة. وهو مصطلح عام يشمل عقاقير التعاطي المستجدَّة التي يُشار إليها أحياناً باسم العقاقير المحوّرة ("designer drugs") ومواد الانتشاء "مُنعِشات المزاج العُشبية" ("herbal highs")، و"الكيماويات البحثية" ("research chemicals")، و"مُنعِشات المزاج المشروعة" ("legal highs"). ويشمل أيضاً المواد التي ليست هي جديدة بالضرورة ولكنَّ تعاطيها أخذ يزداد مؤخراً.

٢– وخلال السنوات القليلة الماضية، تضاعف عددُ التحذيرات بشأن أخطار المواد النفسانية التأثير الجديدة. وأخذ يعمل مسؤولو الصحة العامة وأصحاب المصلحة المعنيون في مجال مراقبة المخدِّرات على توعية الناس بشأن ظهور المواد ذات التأثير النفساني الجديدة التي تبقى لبعض الوقت خارج نطاق المراقبة الدولية. وكانت الهيئة قد حذّرت الحكومات، في تقريرها السنوي لعام ٢٠١٠، من هذا الخطر المتنامي، وأوصتها بالقيام بخطوات ملموسة لرصد ظهور المواد ذات التأثير النفساني الجديدة بغية اعتماد تدابير مراقبة وطنية تهدف إلى وقف صنع تلك المؤثِّرات ومنع تصديرها واستيرادها وتوزيعها وبيعها.

٣– وتلاحظ الهيئةُ أنَّ المجتمعَ الدولي قد أحاط علماً بالمشكلة، ووجّه انتباهه إلى تحديد السبل الكفيلة بالتصدي لها بفعالية. وتذكِّر الهيئةُ الحكومات بأنَّ الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدِّرات تخوّل الدول الأطراف صراحةً سلطةَ اعتماد أيِّ تدابير مراقبة وطنية تراها ضروريةً، إضافة إلى التدابير المتَّخذة حالياً على الصعيد الدولي. وفي هذا الصدد تقرّ الهيئة بأنَّ دولاً عديدة قد اتخذت تدابير تشريعية وتنظيمية تهدف إلى وضع آليات للتصدّي للأخطار على الصحة العامة التي يسببها ظهور المواد ذات التأثير النفساني الجديدة.

٤– وفي آذار/مارس ٢٠١٢، اعتمدت لجنةُ المخدِّرات القرار ١/٥٥ المعنون "تعزيز التعاون الدولي في التصدّي للتحديات التي تطرحها المواد ذات التأثير النفساني الجديدة"، والذي شجّعت اللجنةُ فيه الدولَ على اتخاذ مختلف الإجراءات الفردية والجماعية الحاسمة للتصدّي للتهديد الذي تشكّله المواد ذات التأثير النفساني الجديدة. وقد أقرّت اللجنة في ذلك القرار بأنَّ قدرة الدول على التعامل بفعالية مع المواد ذات التأثير النفساني الجديدة تتوقّف على قدرتها على اكتشاف تلك المواد في الوقت المناسب، مما يتيح لها أن تتخذ تدابير وقائية، ويتيح لها أيضاً، باعتبار السمة العالمية للمشكلة، أن تتشارك في تلك المعلومات مع دول أخرى ومع أصحاب المصلحة المعنيين لكي تتاح الإمكانية لاتخاذ إجراءات عمل منسَّقة.

٥– وفي السنوات الأخيرة، تزايد على نحو غير مسبوق ظهورُ مواد ذات تأثير نفساني جديدة لا تندرج ضمن نطاق الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدِّرات. وأكثر فئات تلك المخدِّرات والعقاقير شيوعاً هي شبائه القنَّب الاصطناعية، والمواد الكاثينونية الاصطناعية، والبيبيرازين، والفينيثيلامين. ووفقاً للمركز الأوروبي لرصد المخدِّرات وإدمانها (EMCDDA)، بلغ متوسط عدد التبليغات عن المواد ذات التأثير النفساني الجديدة خمسة تبليغات في السنة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٥. ثم في عام ٢٠١١، ازداد ذلك الرقم إلى ٤٩ تبليغاً، مما يعني طرح مادة جديدة واحدة في المتوسط من المواد ذات التأثير النفساني في السوق في كل أسبوع تقريباً. ومع أنه من غير الممكن معرفة العدد الدقيق من المواد النفسانية التأثير الجديدة المطروحة في السوق، فإنَّ التقديرات التي قدّمها الخبراء كانت تتسارع نحو الآلاف من تلك المواد. ومع ازدياد تعاطي تلك المواد، ما فتئ يتزايد أيضاً عدد متعاطيها، ومنهم مَن عانى عواقب صحية خطيرة وحتى مَن قضى نحبه من جراء التعرض لتلك الأخطار. وفي كثير من البلدان، تبدى استعمال تلك المواد في الزيادة الملحوظة التي طرأت على عدد المحالين إلى غرف الطوارئ من أجل معالجة ردود الفعل الصحية الضارة التي سببها ابتلاع أصناف من

المواد ذات التأثير النفساني الجديدة، وكذلك في الزيادة الخطيرة الشأن في عدد الاتصالات الواردة على مراكز معالجة حالات التسمُّم.

٦- وتشجّع الهيئةُ جميعَ الحكومات على إنشاء آليات رسمية تهدف إلى جمع المعلومات المتعلقة بالمواد ذات التأثير النفساني الجديدة، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بتركيباتها الكيميائية وأنماط تعاطيها وتقنيات تسويقها ومسمياتها التجارية وطرائق توزيعها وتسريبها وبلدان منشئها. وتتزايد الأدلة التي تشير إلى أنَّ العديد من المواد ذات التأثير النفساني الجديدة تُصنع في الصين والهند. وتحثّ الهيئةُ حكومتي الصين والهند على التحقيق في هذا الأمر واتخاذ إجراءات حاسمة لمنع صنع مواد ذات تأثير نفساني جديدة على أراضيهما.

٧- وتلاحظ الهيئة أنَّ عدّة دول قد أنشأت نظمَ إنذار مبكّر بخصوص المواد ذات التأثير النفساني الجديدة، كان لها أثر حاسم على الجهود الوطنية الرامية إلى تحديد هذه المواد النفسانية التأثير الجديدة ومن ثمَّ مراقبتها. وعلى الصعيد الإقليمي تقر الهيئة بالدور القيادي الذي يضطلع به المركز الأوروبي لرصد المخدِّرات وإدمانها (EMCDDA) بشأن مسألة المواد ذات التأثير النفساني الجديدة، وخصوصاً بإنشائه نظاماً أوروبياً للإنذار المبكر. وتشجّع الهيئة الدول على أن تنظر، إن هي لم تفعل بعد، في إنشاء نظم إنذار مبكر ووضع آليات لتبادل ما تحصل عليه من معلومات مع الدول الأخرى ومع أصحاب المصلحة المتعدّدي الأطراف، بما في ذلك منظَّمة الصحة العالمية والمنظَّمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة (مكتب المخدِّرات والجريمة) والهيئة الدولية لمراقبة المخدِّرات. وتحثّ الهيئة أيضا أصحاب المصلحة المتعدّدي الأطراف على مواصلة دراسة جوانب معينة من مشكلة المواد ذات التأثير النفساني الجديدة وتعميم ما يتوصلون إليه من نتائج على المجتمع الدولي. وتعترف الهيئة بالدور الهام بصفة خاصة الذي تقوم به منظَّمة الصحة العالمية في رصد ظهور تعاطي المواد غير الخاضعة للمراقبة والتوصية بجدولتها حيثما ترى ذلك مناسباً.

٨- وترحّب الهيئةُ على وجه الخصوص بالجهود التي يبذلها مكتب المخدِّرات والجريمة استجابة لقرار لجنة المخدِّرات ١/٥٥ والتي تهدف إلى جمع المعلومات عن المواد ذات التأثير النفساني الجديدة، بوسائل عدّة ومنها إعداد استبيان بشأن هذا الموضوع وتوزيعه على المختبرات الوطنية. وتشجّع الهيئةُ مكتبَ المخدِّرات والجريمة على القيام بمهمّة جهة اتصال بشأن مسألة المواد ذات التأثير النفساني الجديدة وعلى جمع المعلومات من الدول بشأن مواد التعاطي الجديدة والتدابير المتخذة للتصدّي لهذه المشكلة. كما تشجّع الهيئةُ الدولَ على مواصلة دعم ما يقوم به المكتب حالياً من أنشطة بخصوص المواد ذات التأثير النفساني الجديدة، ومن ذلك مثلاً برنامج الرصد العالمي للعقاقير الاصطناعية: التحليل والإبلاغ والاتجاهات (SMART).[53]

٩- وثمة تحدٍّ معيّن يعترض جهودَ الحكومات الرامية إلى إخضاع المواد ذات التأثير النفساني الجديدة للمراقبة الوطنية، ويتمثّل في صعوبة الكشف عن تلك المواد في الوقت المناسب، وذلك بسبب تسارع وتيرة دخول مواد جديدة إلى السوق وعدم اتساق تركيباتها الكيميائية ونقص البيانات التقنية والصيدلانية والمواد المرجعية، وكذلك ضعف قدرات بعض الدول في مجالي العلوم الجنائية والسميّة. وتقرّ الهيئة التوصية التي وردت في قرار لجنة المخدِّرات ١/٥٥ بشأن ضرورة أن يواصل مكتب المخدِّرات والجريمة تقديم المساعدة التقنية إلى الدول، بناء على طلبها، من أجل دعم قدرات مؤسساتها على مواجهة مشكلة المواد ذات التأثير النفساني الجديدة. وتشجّع الهيئة أيضا الدول على إقامة تعاون أوثق فيما بينها على المستويين الثنائي والمتعدّد الأطراف، وتقديم المساعدة التقنية حيثما يلزم ذلك.

١٠- ومن أجل نشر الوعي بما تتعرّض له الصحة العامة من أخطار مقترنة بالعديد من المواد ذات التأثير النفساني الجديدة، وخصوصا من أجل تبديد الاعتقاد الخاطئ بأنَّ تلك

(53) متاح في الموقع الشبكي:
www.unodc.org/unodc/en/scientists/smart.html.

المواد آمنة لأنها لا تخضع للمراقبة، تدعو الهيئةُ جميعَ الحكومات إلى إدراج المواد ذات التأثير النفساني الجديدة في نطاق جميع برامج الوقاية القائمة، وإلى تصميم مبادرات وقائية محددة، إذا ما اعتُبر ذلك ضرورياً، تستهدف هذه الظاهرة. وتذكِّر الهيئةُ الدولَ بأنه يستحيل قياس مدى تعاطي المواد ذات التأثير النفساني الجديدة في غياب بيانات شاملة عن مدى انتشار تعاطيها، وعن فئات السكان المعرّضة للمخاطر على وجه التحديد، وأنماط التعاطي. وتشجّع الهيئة الحكومات على أن تدرج المواد ذات التأثير النفساني الجديدة في دراساتها الاستقصائية المتعلقة بتعاطي المخدِّرات على الصعيد الوطني وأن تعمّم على نحو فعّال نتائج تلك الدراسات على جميع أصحاب المصلحة وكذلك على الجمهور كوسيلة إضافية للتوعية.

١١- وتشجّع الهيئةُ أيضا الدولَ على التعاون في وضع معايير مرجعية كيميائية لغرض تحديد المواد ذات التأثير النفساني الجديدة، وإتاحة تلك المعايير لمختبرات فحص المخدِّرات، حسب الاقتضاء. وإذا لم تتوافر تلك العيّنات المرجعية، تشجّع الهيئةُ الدولَ على التشارك في البيانات التحليلية. وتدرك الهيئة أنَّ عمل مختبرات التحليل الجنائي بشأن تحديد المواد الجديدة تعترضه، في العديد من الحالات، عقبات تتعلق بمدى توافر العيّنات الاختبارية والمرجعية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية. وتشجّع الهيئةُ الدولَ على النظر في التوصيات التي قدّمتها الهيئة في *مبادئها التوجيهية بشأن استيراد وتصدير النماذج المرجعية من العقاقير والسلائف المعدَّة لتستخدمها المختبرات الوطنية لتحليل العقاقير والسلطات الوطنية المختصة*[54] وفي الوثيقة المعنونة "تدابير إضافية لدعم تنفيذ المبادئ التوجيهية لعام ٢٠٠٧ الصادرة عن الهيئة الدولية لمراقبة المخدِّرات بشأن استيراد وتصدير النماذج المرجعية من العقاقير والسلائف المعدَّة لتستخدمها المختبرات الوطنية لتحليل العقاقير والسلطات الوطنية المختصة"،[55] وهي متاحة على الموقع الشبكي للهيئة.

١٢- وهنالك عقبة أخرى هي توزيع المواد ذات التأثير النفساني الجديدة عبر شبكة الإنترنت. وتشجّع الهيئةُ الحكومات على أن ترصد أنشطةَ المواقع الشبكية التي تبيع المواد ذات التأثير النفساني الجديدة والمنتجات المحتوية على تلك المواد الموجودة على أراضيها، وكذلك المواقع الشبكية التي تعمل في بلدان أخرى، وأن تتشارك في المعلومات في هذا الشأن مع السلطات المختصة في البلدان التي تُستخدم كقاعدة لتلك المواقع الشبكية. وتدعو الهيئة الحكومات إلى تطبيق التوصيات الواردة في *مبادئها التوجيهية للحكومات بشأن منع بيع المواد الخاضعة للمراقبة الدولية غير المشروع عبر الإنترنت*[56] بقدر ما لهذه التوصيات من صلة بالتصدّي لبيع المواد ذات التأثير النفساني الجديدة على شبكة الإنترنت.

١٣- وبالإضافة إلى التدابير المذكورة أعلاه، اتخذت دولٌ إجراءات تشريعية وتنظيمية متنوعة للحدِّ من توريد المواد ذات التأثير النفساني الجديدة إلى أراضيها.

١٤- من الناحية التقليدية، كانت المحاولات الوطنية للتصدّي للمواد ذات التأثير النفساني الجديدة تتركّز بصفة أساسية في نطاق تشريعات مراقبة المخدِّرات. ونظراً لتسارع عملية صنع هذه المواد الجديدة وطرحها في الأسواق، فإنَّ عصابات المخدِّرات غالباً ما تكون قادرة على التغلّب على الضوابط الرقابية القائمة من خلال احتفاظ تلك العصابات بقَصَب السَّبْقِ على التشريعات والضوابط التنظيمية الوطنية. ومما يزيد من تفاقم هذه المشكلة أنَّ عبء الكشف عن المواد ذات التأثير النفساني الجديدة وتقييم أضرارها المحتملة يقع عموما على عاتق الدول. وفي العديد من الحالات لا يمكن اتخاذ أيِّ إجراء لإخضاع المواد الجديدة للمراقبة إلا عندما تُختتم عملية التقييم تلك.

(54) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع M.08.XI.6 (متاح في الموقع الشبكي: www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Guidelines/reference_standards/NAR_Guidelines_reference-standards_en.pdf).

(55) متاح في الموقع الشبكي: http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Guidelines/reference_standards/Additional_courses_of_action_ref_standards_Ar.pdf.

(56) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.XI.6.

١٥- وكثيراً ما تكون عملية اعتماد تدابير المراقبة الوطنية التقليدية طويلة ومرهقة، وفي الكثير من الحالات تبَيَّن أنَّ استخدامها غير ملائم للتصدّي لتلك الظاهرة الديناميكية. وتسليماً بهذا الواقع عمدت الدول على نحو متزايد إلى وضع نهوج مبتكرة لمكافحة مشكلة المواد ذات التأثير النفساني الجديدة باستكمال التدابير التقليدية لمراقبة المخدِّرات بمزيج مبتكر من صلاحيات المراقبة في حالات الطوارئ، وتدابير حماية المستهلك، وآليات ضمان سلامة الغذاء والدواء، وذلك بغية التعجيل بتطبيق تدابير المراقبة على المواد المؤثِّرة الجديدة.

١٦- ومن بين الأساليب التي تتّبعها الدول للتصدّي لظهور المواد ذات التأثير النفساني الجديدة استخدامُ عملية جدولة المواد "الجنيسة" و"النظيرة". فأيُّ مادة، فيما يتعلق بجدولة المواد النظيرة، تشبه في بنيتها التركيبية مادةً خاضعة للمراقبة ويتساوى أثرها النفساني مع أثر المادة الخاضعة للمراقبة أو يفوقه تُعتبر مادةً نظيرة لمادة خاضعة للمراقبة، مما يجعلها هي الأخرى خاضعة للمراقبة. وبمقتضى تدابير جدولة المواد الجنيسة، تخضع التغييرات المعيّنة في التركيبة الجزيئية الأساسية للمراقبة. وبذلك لا يتعيّن التعامل مع كل مادة على حدة، بل يمكن إخضاع أنواع جديدة من المواد المؤثِّرة للمراقبة باتباع هذه النهوج. بيد أنَّ نهج جدولة المواد النظيرة يتطلب توافر البيانات الصيدلانية للتمكّن من إثبات التشابه بين الآثار النفسانية.

١٧- وسعيا إلى حماية الجمهور من المواد التي يُحتمَل أن تكون ضارة، عمدت الدول أكثر فأكثر أيضاً إلى اتباع إجراءات "الجدولة الطارئة" التي تتيح لها اتخاذ إجراءات عمل سريعة لإزالة مادة ما من السوق لحين صدور قرار بشأن ما إذا كان ينبغي تطبيق تدابير المراقبة الدائمة على تلك المادة. وقد كان اعتماد ذلك النوع من التدابير الطارئة فعّالاً للغاية في ضمان عدم تعرض الجمهور لخطر لا داعي له قبل انتهاء السلطات الوطنية من إجراء تقييم شامل للمادة.

١٨- وهنالك نهج آخر اتخذته دول من أجل الحدّ من الأخطار على الصحة العامة الناجمة عن بعض المواد ذات التأثير النفساني الجديدة في إخضاع هذه المواد لشروط مماثلة لتلك المفروضة على صانعي الأدوية. وهذا يعني أنَّ اعتبار مادة ذات تأثير نفساني جديدة مشروعة ومنح ترخيص بتسويقها يتطلبان خضوعها لعملية اعتماد صارمة مدعومة ببيانات عن السمّية وتجارب طبية وغير ذلك. وأبلغت الدول التي لجأت لذلك النوع من تدابير المراقبة بأنَّ التكاليف المرتبطة بعملية الاعتماد مثلت رادعاً فعّالاً لصانعي المواد ذات التأثير النفساني الجديدة.

١٩- وفي كثير من البلدان، استُعين بأحكام قوانين حماية المستهلك والصحة فيما يتعلق بشروط الإفصاح الواضح عن المكوّنات، ووضع بطاقات العلامات وإدراج تعليمات الاستعمال، فأدى ذلك إلى مصادرة المنتجات المخالفة وإغلاق محال التجزئة التي تبيعها.

٢٠- وكما لوحظ أعلاه، يوفّر الإطار القانوني الذي وضعته الاتفاقيات الدولية لمكافحة المخدِّرات إمكانية قيام الدول باعتماد تدابير مراقبة وطنية تتجاوز التدابير الملزمة على الصعيد الدولي. ويستند اختيار كل دولة لنوع التدابير الواجبة التطبيق إلى حقيقة الوضع على الأرض الذي تهدف التدابير إلى معالجته، كما أنه يخضع للقواعد القانونية واللوائح والبُنى التنظيمية القائمة. وبينما تقرّ الهيئة بأنَّ من واجب كل دولة أن تواصل اعتماد تدابير تتلاءم مع وضعها الخاص، فإنها مقتنعة مع ذلك بأنَّ الدول يمكنها الاستفادة من تبادل أفضل الممارسات في مجال تحديد تدابير التصدّي المناسبة لظهور المواد ذات التأثير النفساني الجديدة.

٢١- إنَّ المشكلات العالمية، ومنها مشكلة انتشار المواد ذات التأثير النفساني الجديدة، تتطلب حلولاً عالمية. وتلاحظ الهيئةُ الجهودَ التي بُذلت على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي لإيجاد سبل فعّالة للتعامل مع هذه المشكلة الشديدة الوطأة، وتشجّع الدولَ والمنظَّمات الدولية على مواصلة العمل معا في مجال تبادل المعلومات ووضع استراتيجيات مشتركة وتبادل أفضل الممارسات. والهيئة مستعدة، عملاً بولايتها، لتقديم المساعدة للحكومات في هذا الصدد

ثانياً – شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات

٢٢- ظهرت شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات، خلال السنوات الأخيرة، كصنف جديد من مواد التعاطي التي تقتضي عناية من جانب مسؤولي التنظيم الرقابي. وهذه المواد تضاف إلى الخلائط العُشبية المسوّقة بأسماء تجارية مثل "سبايس" (Spice) تُباع عبر الإنترنت وفي دكاكين متخصصة. ولا تخضع للمراقبة الدولية شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات التي جرى اكتشافها في تلك الخلائط العُشبية. ولكنْ في عام ٢٠٠٩ دفع القلق من المخاطر الصحية المحتملة التي قد يسبّبها تعاطيها السلطات في بلدان عديدة إلى اعتماد تدابير وطنية لمنع ذلك التعاطي. وقد أضافت بعض البلدان أنواعا محددة من شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات، وخصوصاً JWH-018 وCP 47497، ومواد مناظرة جرى تبينها على نحو أكثر شيوعا في مضبوطات عيّنات من الخلائط العُشبية إلى قائمة المواد الخاضعة للمراقبة بمقتضى التشريعات الوطنية. بيد أنَّ عددا كبيرا من شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات صُنعت بحيث يمكن أن تظهر في السوق باعتبارها مواد غير خاضعة للمراقبة. وبغية المبادرة إلى تدارك هذه المشكلة، اعتمدت بعض الدول، ومنها مثلاً المملكة المتحدة، تدابير لمراقبة فئات مماثلة من حيث بنيتها التركيبية لشبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات.

٢٣- ومن جرّاء قلق لجنة المخدّرات من أنَّ خلائط عُشبية تحتوي على شبائه القنّبين المستثيرة للمستقبلات تُباع حالياً بقدر متزايد من خلال قنوات مختلفة، فقد اعتمدت القرار ١١/٥٣ المعنون "تعزيز تبادل المعلومات عن احتمال تعاطي مواد الكانابينويد الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات". وقد رحّبت اللجنة في ذلك القرار بعمل الهيئة على استرعاء نظر الدول الأعضاء إلى ظاهرة تعاطي الخلائط العُشبية المحتوية على مواد الكانابينويد (شبائه القنّبين) الاصطناعية وذلك من خلال إدراج معلومات عن تلك المسألة في تقرير الهيئة عن عام ٢٠٠٩[57] وطلبت إلى الهيئة أن تواصل القيام بدور في جمع المعلومات من الدول الأعضاء عن شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات، بما في ذلك عن الأنواع الجديدة من تلك المواد التي لا تخضع للمراقبة الدولية، وفي تبادل تلك المعلومات مع الدول الأعضاء الأخرى ومع منظَّمة الصحة العالمية.

٢٤- وعملا بذلك الطلب، بعثت الهيئة برسالة إلى حكومات بلدان مختارة في جميع المناطق طالبة معلومات عن الاتجاهات الأخيرة في تعاطي شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات وعن وجود أنواع جديدة من تلك المواد في السوق. وقد استعرضت الهيئة المعلومات التي قدمتها الحكومات، إضافة إلى تقارير رسمية أخرى عن التدابير المنفّذة من أجل التصدِّي لمشكلة تعاطي شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات في أجزاء مختلفة من العالم.

٢٥- ولا يزال توافر المنتجات التي تحتوي على شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات في السوق موضع قلق لدى الحكومات. وفي عام ٢٠١٠، استحدث عدد من الحكومات، أو يعتزم أن يستحدث، تدابير لمنع الاتجار بتلك المنتجات. وقد أضيف عدد من شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات إلى قائمة المواد الخاضعة للمراقبة بمقتضى التشريعات الوطنية في بلدان مثل أوكرانيا وبيلاروس؛ في حين وضعت مجموعات من المواد ذات الصلة من حيث البنية التركيبية بشبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات تحت المراقبة الوطنية في إيرلندا. وأما في الولايات المتحدة، فلا يخضع للمراقبة سوى شبيه القنّبين الاصطناعي HU-210 لأنه نظير بنيوي للتتراهيدروكانابينول. ولكن من جرّاء القلق من أنَّ خلائط عُشبية تحتوي على شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات أصبحت مؤخرا متاحة في دكاكين متخصصة في جميع أنحاء الولايات المتحدة، اعتمد المشرّعون في عدة ولايات تشريعات لمراقبة استعمال أنواع محددة من شبائه القنّبين

([57]) *تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات لعام ٢٠٠٩* ...، الفقرات ٢٤٢-٢٤٨.

الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات والمتاجرة بها، بما في ذلك مادة JWH-018 ومادة CP 47497 وبعض نظائرهما.

٢٦- وقامت حكومات بعض البلدان التي اعتمدت من قبلُ تشريعات وطنية لمراقبة أنواع محددة من شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات بإبلاغ الهيئة بأن سلطات إنفاذ القانون لديها كشفت، منذ اعتماد تلك التشريعات، وجود مستثيرات غير خاضعة للمراقبة في عيّنات أُخذت من خلائط عُشبية كانت قد ضُبطت في بلدانها. وعلى سبيل المثال، اكتشفت مادة JWH-250 مؤخرا في خلائط عُشبية ضُبطت في الاتحاد الروسي وفرنسا واليابان. واكتُشفت مادة JWH-081، وهي من شبائه القنّبين الاصطناعية الأخرى المستثيرة للمستقبلات، في عينات أُخذت من خلائط عُشبية ضُبطت في السويد وفرنسا وفنلندا.

٢٧- وتشجّع الهيئةُ الحكومات على مواصلة رصد تعاطي شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات واعتماد تدابير لمنع الاتجار بها وتعاطيها. وفي هذا الصدد، تُشجَّع الحكومات المعنية على تنفيذ قرار لجنة المخدّرات ١١/٥٣. وتدعو الهيئة الحكومات إلى مواصلة تزويدها بالمعلومات عن مدى تعاطي منتجات تحتوي على شبائه القنّبين الاصطناعية المستثيرة للمستقبلات والاتجار بها وعن التدابير التي اعتمدت لمكافحة ذلك التعاطي.

ثالثاً -العقاقير المحوّرة المستبانة مؤخّراً

٢٨- يُستخدم التعبير "عقاقير محوّرة" لوصف مواد التعاطي التي طُوّرت مؤخّراً لتجنّب تدابير المراقبة القائمة، بما في ذلك التدابير المتوخّاة بمقتضى المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات. وهي تُصنَع في كثير من الأحيان بتعديل بسيط في التركيب الجزيئي لمواد خاضعة للمراقبة، مما ينتج عنه مادة جديدة لها آثار عقاقيرية مشابهة. ومن الممكن صنعها بسهولة حيث إنَّ التعليمات المتعلقة بصنعها ووصف آثارها العقاقيرية كثيرا ما يُعثر عليها على شبكة الإنترنت.

٢٩- وقد أُبلغ في عدد متزايد من البلدان والمناطق عن تعاطي مادة ٤-ميثيل-ميثكاثينون (4-methyl-methcathinone)، وهي عقار محوّر معروف أيضا باسم ميفيدرون (mephedrone) أو "4-MMC"، والميفيدرون هو أحد مشتقات الميثكاثينون الذي له ذاته صلة كيميائية بالكاثينون الذي هو أحد العناصر ذات التأثير النفساني الموجودة في القات (*Catha edulis*). وللتركيبة الكيميائية صلة أيضا بالأمفيتامينات. وقد أبلغ بأن مفعول هذه المادة مشابه لمفاعيل العقاقير المنشّطة الأخرى، مثل الكوكايين والأمفيتامين وميثيلين ديوكسي ميثامفيتامين (MDMA) ("إكستاسي")، على الرغم من قلّة الأبحاث الموجودة حاليا بشأن خصائصها العقاقيرية وسميّتها.

٣٠- وكان تعاطي الميفيدرون (mephedrone) قد لوحظ لأول مرة في عام ٢٠٠٧ في المملكة المتحدة. وبحلول عام ٢٠٠٨، أصبح تعاطيه واسع الانتشار في أوروبا حتى إنه جرى إبلاغ المرصد الأوروبي للمخدّرات وإدمانها بذلك لكي يتسنّى رصد تلك المادة بواسطة نظام الإنذار المبكّر التابع للاتحاد الأوروبي. وفي حالات قليلة، أدى تعاطي الميفيدرون، وخاصة مع مواد أخرى، إلى الوفاة. وازداد، في عام ٢٠١٠، عدد التقارير عن ضبط أو تعاطي الميفيدرون في مناطق أخرى غير أوروبا - كما في بلدان في أمريكا الشمالية وجنوب شرقي آسيا وأوقيانيا، وخاصة في أستراليا ونيوزيلندا.

٣١- ويمكن الحصول على الميفيدرون بسهولة عبر الإنترنت، كما يجري تسويقه من خلال منافذ للبيع بالتجزئة يُطلق عليها اسم "smart shops" ("سمارت شوبس") في بعض البلدان. والجماعات الإجرامية المنظَّمة ضالعة في الاتجار به وتوزيعه. وقد أعلن عن الميفيدرون بصفة ملح استحمام وسماد للنباتات ومادة كيميائية خاصة بالأبحاث، على افتراض الإفلات من اكتشاف سلطات مراقبة المخدّرات لهذه المادة وتجنب الإجراءات القانونية ضد تسويقها. ولا يبدو أنَّ لهذه المادة استعمالا مشروعا.

٣٢- وفي العديد من البلدان التي لا يخضع فيها الميفيدرون للمراقبة باعتباره نظيرا للميثكاثينون، أخضعت هذه المادة للمراقبة الوطنية على نحو سريع نسبيا. وتعتزم حكومات أخرى إخضاع هذه المادة للتشريعات الوطنية أو القيام بخطوات فعلية في ذلك الصدد. وإضافة إلى ذلك، اتخذ مجلس أوروبا قرارا

بإجراء تقييم رسمي لمخاطر هذه المادة في أوروبا، وهي المنطقة التي بدأ فيها تعاطي الميفيدرون وانتشر فيها بصورة أخص حتى الآن. وتقدر الهيئة تلك الإجراءات التي تدلّ على أنَّ في وسع الحكومات أن تتصدّى بسرعة للاتجاهات المستجدّة في تعاطي العقاقير.

٣٣- بيد أنَّ الميفيدرون ليس المنشّط المحوَّر حديثا الوحيد الذي يجري تعاطيه. فعلى سبيل المثال، يقوم المرصد الأوروبي للمخدّرات وإدمانها حاليا برصد زهاء ١٥ مادة "كاثينون محوّرة" في أوروبا وحدها. ومن بين تلك المواد، يجري في المملكة المتحدة تعاطي الميثيدرون والميثيلون، وهما نظيران أيضا للميثكاثينون. وبالإضافة إلى ذلك، يجري في أوروبا تعاطي النافيرون وهو مركّب اصطناعي آخر له تأثيرات منشّطة لا صلة لها بمادة الكاثينون.

٣٤- وفي البلدان التي لا تدعم فيها التشريعاتُ الوطنية الجدولةَ الشاملة، لا بدّ من تعديل قائمة المواد التي تخضع للمراقبة الوطنية في كل مرة يُتبين فيها عقار محوّر جديد أو مادة أخرى باعتبارهما من المواد التي تسبّب مشاكل. فعلى سبيل المثال، أُخضع للمراقبة الوطنية في اليابان مؤخرا ٥١ عقارا (بما فيها الميفيدرون والسالفينورين ألف (Salvinorin A) وهو مادة يجري الحصول عليها من نبتة (*Salvia divinorum*). ووجدت بيلاروس وفنلندا أيضا أنَّ من الضروري أن تعدّلا تشريعاتهما الوطنية لمراقبة المخدّرات وإدراج العديد من العقاقير المحوّرة في قائمة المواد الخاضعة للمراقبة.

٣٥- وتدرك الحكومات تمام الإدراك أنَّ تعاطي المواد الجديدة يمكن أن ينتشر بسرعة داخل المناطق وفيما بينها. وتوصي الهيئة بأن تقوم جميع الحكومات برصد الاتجاهات القائمة في تعاطي المخدّرات في أراضيها عن كثب بغية استبانة مواد التعاطي الجديدة، ومنها مثلاً المنشّطات المحوّرة. وفي ذلك الصدد، ينبغي أن ترصد الحكومات منتديات الإنترنت بغية استبانة المواد التي قد تحل محل الميفيدرون نتيجة لإخضاع هذه المادة للمراقبة الوطنية في عدد متزايد من البلدان. وتُحثّ الحكومات على أن تتشارك مع الهيئة ومنظَّمة الصحة العالمية في المعلومات عن أيِّ اتجاهات جديدة تطرأ في تعاطي مواد الإدمان. وإذا اقتضت الضرورة، ينبغي للحكومات التي لم تتخذ بعدُ إجراءات فورية لإخضاع الميفيدرون وغيره من العقاقير المحوّرة للمراقبة الدولية أن تقوم بذلك لكي تتمكّن من ملاحقة الأشخاص المسؤولين عن توزيعها. ولبلوغ تلك الغاية ربما تنظر الحكومات في القيام بجدولة شاملة حيث تسمح التشريعات الوطنية بذلك.

٣٦- وعلاوة على ذلك، ونظرا إلى تعاطي الميفيدرون في مناطق عديدة وإلى أنه يهرّب من منطقة إلى أخرى، فيما يبدو، ربما تنظر الحكومات في إبلاغ الأمين العام بالمشاكل المواجَهة في تعاطي الميفيدرون في أراضيها، بغية إضافة هذه المادة إلى أيٍّ من جداول اتفاقية سنة ١٩٧١. وفي ذلك الصدد، تلاحظ الهيئة أنَّ منظَّمة الصحة العالمية لم تستطع منذ بعض الوقت عقد اجتماع للجنة الخبراء المعنية بالارتهان للعقاقير التابعة لها بغية تقييم المواد التي يمكن جدولتها في إطار اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٧١، وهو وضع له آثار شديدة على النظام الدولي لمراقبة المخدّرات.

٣٧- ولذلك فإنَّ الهيئة تحثّ الحكومات والهيئات الدولية، ومنها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة، من خلال قسم المختبر والشؤون العلمية التابع له، وكذلك منظَّمة الصحة العالمية، على وضع تدابير فعالة للتصدي لمشكلة العقاقير المحوّرة. ونظرا إلى المسؤولية الملقاة على عاتق منظَّمة الصحة العالمية بمقتضى اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٧١، تدعو الهيئة منظَّمة الصحة العالمية إلى أن تقوم بخطوة أولى في استئناف أنشطتها المتعلقة بتقييم المواد الجديدة في أسرع وقت ممكن.

رابعاً - تعاطي المركّبات العضوية المتطايرة المشار إليها باسم "البوبرز"

٣٨- تلاحظ الهيئة أنَّ حكومات بعض البلدان، وخصوصاً في أمريكا الجنوبية، واجهت مشاكل تتعلق بالتعاطي بالاستنشاق للمركّبات العضوية المتطايرة التي تحتوي على أنواع مختلفة من نتريت الألكيل، ومنها مثلاً نتريت الأميل. ولا تخضع تلك الخلائط المشار إليها عموما باسم شائع هو "البوبرز" للمراقبة الدولية في الوقت الراهن. وهي ليست عقاقير محوّرة، بيد أنَّ تعاطيها يثير القلق من آثارها الصحية الضارة. وفي مواجهة تلك التطورات، دعت لجنة المخدّرات الدول الأعضاء، في قرارها ١٣/٥٣ المعنون "تناول مواد البوبرز"، باعتباره اتجاها مستجدا في تعاطي المخدّرات في بعض المناطق"، إلى التصدي للمشكلة المحتملة من جرّاء تناول مواد "البوبرز"، وإلى تبادل المعلومات المتعلقة بأفضل الممارسات والدروس المستفادة من أجل التصدي لهذا الاتجاه المستجد. ودعت اللجنة الدول الأعضاء أيضا في ذلك القرار إلى التشارك في المعلومات المتاحة عن تعاطي مواد "البوبرز" مع الهيئة وسائر الجهات المعنية. ونظرا إلى دواعي القلق بشأن الآثار الصحية الضارة الناتجة عن تعاطي مواد "البوبرز"، توصي الهيئة الدول الأعضاء بأن تتشارك مع منظَّمة الصحة العالمية في المعلومات عن المسائل الصحية ذات الصلة بذلك التعاطي.

خامساً – الخلائط العشبية التي تحتوي على شبائه القنّب الاصطناعية

٣٩- باتت الخلائط العشبية المصروفة تحت اسم العلامة التجارية "سبايس" محط اهتمام السلطات الصحية وجهات التنظيم الرقابي للعقاقير في العديد من البلدان في الآونة الأخيرة. ورغم أن منتجات سبايس يعلن عنها كخلائط نباتية غير موجّهة للاستهلاك الآدمي، فإنها تستعمل للتدخين وأُفيد أنها تحدث آثارا نفسية على المستهلكين مماثلة لتلك التي يحدثها القنّب. وكان كشف كميات صغيرة من شبائه القنّب الاصطناعية في تلك الخلطات العشبية مصدر قلق من احتمال إساءة استعمال تلك المواد وآثارها المحتملة على الصحة.

٤٠- وسعيا إلى الحصول على مزيد من المعلومات عن إساءة استعمال منتجات سبايس، بعثت الهيئة إلى حكومات بلدان مختارة في جميع الأقاليم رسالة تلتمس فيها معلومات عن مدى انتشار استخدام منتجات سبايس، وسمات مستعمليها، والمشاكل الصحية الناجمة عن استعمالها، واحتمال إساءة استعمال مكوناتها. واستعرضت الهيئة المعلومات المقدّمة من الحكومات، بالإضافة إلى تقارير عن منتجات سبايس أعدتها هيئات معنية برصد إساءة استعمال المواد، مثل المركز الأوروبي لرصد المخدّرات وإدمانها.

٤١- ويتم شراء منتجات سبايس في المقام الأول عن طريق الإنترنت، وتتوفر أيضا في المتاجر في عدد قليل من المدن الكبيرة. ويجري الإعلان عن منتجات سبايس كخليط من عدة أنواع نباتية، غير أن هناك تقارير تفيد بأن المواد النباتية المذكورة في المكونات قد لا تكون موجودة في بعض منتجات سبايس. وكشفت فحوص المختبر الجنائي التي أُجريت في عدة بلدان أوروبية وفي الولايات المتحدة لتحديد المكونات ذات التأثير النفساني التي تحتوي عليها منتجات سبايس عن وجود عدة مواد من شبائه القنّب الاصطناعية، وهي JWH-018 وCP 47,497 وأشباهه وHU-210 – وكلها مواد غير خاضعة للمراقبة الدولية. ولم تكن شبائه القنّب الاصطناعية تلك موجودة في جميع منتجات سبايس أو دفعات من نفس المنتج. ورغم أنه يمكن شراء منتجات سبايس في كثير من البلدان، فلا يزال مكان صنعها غير معروف حاليا.

٤٢- وقد تم الحصول على معلومات عن الآثار النفسانية الناجمة عن تعاطي منتجات سبايس في المقام الأول من الروايات المذكورة في منتديات الإنترنت، حيث أشار متعاطو منتجات سبايس إلى أنهم يشعرون "بنشوة" مماثلة لتلك التي يحدثها القنّب. وشبائه القنّب الاصطناعية التي كشف عنها في منتجات سبايس كانت قد أُنتجت في الأصل بغرض إجراء بحوث على المستقبلات الداخلية لشبائه القنّب ولم تستحدث كمنتجات

صيدلانية؛ ومن ثم، لا يعرف إلاَّ القليل عن آثارها السمية على الإنسان. غير أنه، وعلى الرغم من الافتقار إلى معلومات مستمدة من دراسات عن الآثار التي تحدثها شبائه القنّب الاصطناعية تلك على الإنسان، فإن الدراسات التي أجريت عن آثارها على حيوانات خاضعة لدراسات مخبرية تشير إلى أن هذه المواد قد تكون أقوى مفعولا من القنّب. وهو ما يثير مخاوف بشأن المخاطر الصحية المحتملة المرتبطة باستخدام شبائه القنّب الاصطناعية واستهلاك كميات غير معروفة من هذه المواد التي تدخل خلسة في خلائط عشبية مثل منتجات سبايس.

٤٣- وتلاحظ الهيئة أن الشواغل الصحية دفعت السلطات في عدة بلدان إلى اعتماد تدابير لتنظيم استخدام بعض شبائه القنّب الاصطناعية والمنتجات التي تحتوي عليها والاتجار بها. ففي عدة بلدان، منها ألمانيا وبولندا وفرنسا ولكسمبرغ والنمسا، أضيف كل أو بعض من أشيع شبائه القنّب الاصطناعية التي يكثر كشفها في منتجات سبايس (JWH-018 وCP 47,497 وأشباهه الثلاثة وHU-210) إلى القائمة الوطنية للمواد الخاضعة للمراقبة. وفي الولايات المتحدة، كانت مادة HU-210 موضوعة تحت المراقبة بالفعل بوصفها مناظرة في تركيبها لمادة التتراهيدروكانابينول (THC).

٤٤- وبالإضافة إلى شبائه القنّب الاصطناعية التي تم كشفها في منتجات *سبايس*، ثمة مواد اصطناعية أخرى عديدة يعرف أنها تعمل كنواهض لمستقبلات شبائه القنّب الداخلية ويحتمل أن تكون لها آثار مماثلة للقنّب. ويختلف التركيب الكيميائي للكثير من شبائه القنّب الاصطناعية تلك عن تركيب مادة التتراهيدروكانابينول؛ ومن ثَم لا يمكن الكشف عن تلك المواد باستخدام الأساليب التقليدية المتبعة للكشف عن المخدّرات. ويمكن أن تظهر شبائه القنّب الاصطناعية غير الخاضعة للمراقبة في الأسواق للتحايل على النظم الحالية لمراقبة المخدّرات. ولمعالجة هذه المشكلة، أوصى المجلس الاستشاري لمكافحة إساءة استعمال العقاقير بأن تعتمد حكومة المملكة المتحدة تشريعا "عاما" يستهدف مجموعات من شبائه القنّب مرتبطة من الناحية التركيبية بدلا من مواد محددة من شبائه القنّب. وبالمثل، أضيفت في لكسمبرغ جميع النواهض الاصطناعية لمستقبلات شبائه القنّب إلى قائمة المؤثّرات العقلية الخاضعة للمراقبة.

٤٥- وتحثّ الهيئة الحكومات على أن ترصد عن كثب التطوّرات المستجدة فيما يتعلق بتعاطي شبائه القنّب الاصطناعية، التي تسوَّق في الغالب على أنها منتجات غير ضارة مثل بخور عشبية من أجل الإفلات من مراقبة سلطات مكافحة المخدّرات. ومن خلال رصد منتديات المستعملين ومتاجر الإنترنت، يمكن للحكومات أن تفطن إلى إساءة استعمال المنتجات التي قد تحتوي على شبائه القنّب الاصطناعية حالما تظهر في الأسواق. وعلاوة على ذلك، ينبغي إجراء تحقيقات لتحديد موقع الجهات المصنعة لمنتجات *سبايس*، وعلى وجه الخصوص، مصدر شبائه القنّب الاصطناعية المستخدمة في مثل هذه المنتجات. وتدعو الهيئة جميع الحكومات إلى أن تقدّم إليها وإلى منظمة الصحة العالمية جميع المعلومات المتاحة في بلدانها بشأن تعاطي الخلائط العشبية مثل منتجات *سبايس* وشبائه القنّب الاصطناعية الموجودة فيها.

سادساً – مراقبة الكيتامين

٤٦ – أحاطت الهيئة علماً، مع القلق، على مدار السنوات القليلة الماضية بالتقارير الواردة عن تعاطي الكيتامين والاتجار به، وهو مادة لا تخضع حالياً للمراقبة الدولية. وقد استرعت الهيئة بصورة متكرِّرة، من خلال تقاريرها السنوية، انتباه الحكومات إلى مشكلة انتشار تعاطي الكيتامين، لا سيما في صفوف الشباب، في شرق وجنوب شرقي آسيا والاتجار بالكيتامين في تلك المنطقة وفي مناطق أخرى، بما في ذلك القارة الأمريكية.

٤٧- وطبقا للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، يمثل الاتجار بالكيتامين وتعاطيه مجالا مثيرا للقلق. ويتزايد تعاطي الكيتامين في بلدان في أوروبا، ولا سيما إسبانيا والمملكة المتحدة. والاتجار به نشاط جذّاب للعصابات الإجرامية المنظمة بسبب ارتفاع ربحيته: وتضبط منه سنوياً مئات الكيلوغرامات أوروبا وغيرها من المناطق.

٤٨- وفي آذار/مارس ٢٠٠٦، خضع الكيتامين لاستعراض دقيق لدى لجنة الخبراء المعنية بالارتهان بالعقاقير التابعة لمنظمة الصحة العالمية. بيد أن اللجنة خلصت، في ذلك الوقت، إلى أن المعلومات المقدّمة إليها بشأن الكيتامين لا تكفي لتسويغ إدراج هذه المادة في الجداول الدولية.

٤٩- وفي ضوء تلك التطوّرات، اعتمدت لجنة المخدّرات القرار ٦/٤٩، المعنون "إدراج الكيتامين في قائمة المواد الخاضعة للمراقبة"، بغية تمكين الحكومات من اتخاذ تدابير مناسبة لمكافحة تسريب الكيتامين وتعاطيه. وقد دعت اللجنة في هذا القرار الدول الأعضاء إلى أن تنظر في إخضاع استعمال الكيتامين للمراقبة بإدراجه في قائمة المواد الخاضعة للمراقبة بموجب تشريعاتها الوطنية، عندما يقتضي وضعها الداخلي ذلك.

٥٠- وقد رحّبت الهيئة، في تقريرها لعام ٢٠٠٦،[58] باعتماد لجنة المخدّرات القرار ٦/٤٩، ودَعت جميع الحكومات إلى تنفيذه دون تأخير. وشجّعت الهيئة، على وجه الخصوص، جميع الحكومات المعنية على اتخاذ خطوات لتحديد حجم السكان الذين يتعاطون الكيتامين، وأن تُخضِع الكيتامين لتشريعاتها الوطنية متى اقتضى الحال. وعلاوة على ذلك، حثّت الهيئة جميع الحكومات على أن تزوّد منظّمة الصحة العالمية، وتزوّد الهيئة، بجميع المعلومات المتاحة عن تعاطي الكيتامين في بلدانها، بغية مساعدة لجنة الخبراء المعنية بالارتهان للعقاقير التابعة للمنظّمة في الجهود التي تبذلها لتقييم إمكانية جدولة الكيتامين بمقتضى اتفاقية سنة ١٩٧١.

٥١- وفي آذار/مارس ٢٠٠٧، اعتمدت لجنة المخدّرات القرار ٣/٥٠، الذي شجّعت فيه الدول الأعضاء على النظر في اعتماد نظام للتدابير الاحترازية لكي تستعمله أجهزتها الحكومية لتسهيل كشف تسريب الكيتامين في الوقت المناسب.

٥٢- وفي آب/أغسطس ٢٠٠٨، أرسلت الهيئة استبياناً إلى جميع الحكومات تطلب فيه منها تزويدها بمعلومات عن التدابير القانونية أو الإدارية المحددة المتخذة عملاً بقرار لجنة المخدّرات ٦/٤٩، بما في ذلك معلومات عن تدابير مراقبة الكيتامين وعن وارداته وصادراته ومضبوطاته وتعاطيه والاتجار به.

٥٣- وبحلول ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، كانت الهيئة قد تلقت المعلومات المطلوبة من ٨٧ بلداً و٧ أقاليم. وإجمالا، أبلغت ٤٨ حكومة بأن الكيتامين قد أُدرج فعلاً في قائمة المواد الخاضعة للمراقبة بمقتضى تشريعاتها الوطنية، عملاً بقرار لجنة المخدّرات ٦/٤٩، وأبلغت ٤٣ حكومة باعتماد أحكام قانونية أو تدابير إدارية لتنفيذ ذلك القرار. ومن بين البلدان والأقاليم التي لم تُخضِع الكيتامين بعدُ للمراقبة، أبلغ ١٢ منها بأن وضعها الداخلي سيقتضي ذلك، بالنظر أساسا إلى انتشار تعاطي الكيتامين.

٥٤- وفيما يتعلق بمراقبة تجارة الكيتامين الدولية المشروعة، استحدث ٥٠ بلداً من البلدان التي ردّت على الاستبيان نظاماً يشترط استصدار أذون استيراد وتصدير فيما يخص واردات الكيتامين وصادراته، وكان بلد آخر في سبيله إلى استحداث ذلك النظام؛ واقتصر بلدان آخران على اشتراط استصدار أذون للاستيراد. وكانت الغالبية العظمى (٦٧) من البلدان والأقاليم المجيبة في وضع يسمح لها بتقديم معلومات دقيقة عن مجموع كميات الكيتامين المصنوع والمستورد والمصدَّر سنوياً. وإجمالا، قدَّم ٣١ من البلدان والأقاليم تفاصيل عن تعاطي الكيتامين والاتجار به بطريقة غير مشروعة، بما في ذلك معلومات عن عمليات ضبطه. وبينما أبلغ معظم البلدان عن عمليات ضبط كثيرة اشتملت على كميات صغيرة من الكيتامين، أبلغ البعض، بما فيها ألمانيا وتايلند والصين والفلبين وماليزيا، عن ضبط كميات كبيرة من تلك المادة.

٥٥- وقد واصلت الهيئة موافاة منظمة الصحة العالمية، بانتظام، بالمعلومات الواردة من الحكومات بغية استخدامها في الاستعراض الدقيق للكيتامين الذي تجريه المنظمة ضمن جهودها لتقييم إمكانية إدراج الكيتامين في أحد جداول الاتفاقيات الدولية

([58]) *تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات لعام ٢٠٠٦ ...*، الفقرة ٢٠٢.

لمراقبة المخدّرات. وتدعو الهيئة كل الحكومات إلى مواصلة تزويدها وتزويد منظمة الصحة العالمية بجميع المعلومات ذات الصلة بالاتجار بالكيتامين وبتعاطيه في بلدانها.

٥٦- وقد بدأت الهيئة تنشر، على صفحة مأمونة ضمن موقعها الشبكي، معلومات عن الشروط الوطنية المفروضة في كل بلد فيما يخص أذون استيراد الكيتامين وتصديره.

رابعـــاً– تســـريب المـــواد الخاضـــعة للمراقبة الدولية وتعاطيها

أولاً – صيدليات الإنترنت غير المشروعة ومضبوطات المـــواد المصـــنوعة بطريقـــة مشـــروعة المطلوبـــة عبـــر الإنترنت والمرسَلة بالبريد

١ – على مدى عدّة سنوات مضت، لفتت الهيئة انتباه الحكومات إلى ضرورة العمل معا للتحقيق في أمر صيدليات الإنترنت غير المشروعة وإغلاقها وضبط المواد التي طُلبت بطريقة غير مشروعة عبر الإنترنت وهُرِّبت بالبريد. وبغية تعزيز الجهود الرامية إلى التصدّي لهذه المشكلة، عملت الهيئة مع الحكومات من أجل اكتساب فهم أعمق لهذه الصيدليات وجهود الدول في سبيل مكافحتها. وجمعت الهيئة وعلى وجه الخصوص معلومات عن تنفيذ ما أصدرته في عام ٢٠٠٩ من *مبادئ توجيهية للحكومات بشأن منع بيع المواد الخاضعة للمراقبة الدولية غير المشروع عبر الإنترنت* ومضبوطات شحنات المواد الخاضعة للمراقبة الدولية المرسلة بالبريد وأهم التطورات الجارية في مجال التجارة غير المشروعة في المواد الخاضعة للمراقبة الدولية عبر الإنترنت. وبغية الوقوف على مدى تنفيذ المبادئ التوجيهية، أرسلت الهيئة استبيانا إلى جميع السلطات المختصة تطلب منها أن توافيها بمعلومات مفصّلة عن نطاق تنفيذ كل مبدأ توجيهي. وكانت غالبية البلدان التي أفادت سلطاتها بتنفيذ مبادئ الهيئة التوجيهية تنفيذا كاملا هي التي لديها تشريعات تحظر صيدليات الإنترنت أو تسمح لصيدليات الإنترنت تحديدا بأن تمارس أنشطتها في ظل ظروف معيّنة. وتلاحظ الهيئة أنَّ عددا من البلدان قد حظر إما عمليات صيدليات الإنترنت كافة أو بيع المواد الخاضعة للمراقبة الدولية عبر الإنترنت. بيد أنه رغم وجود تشريعات قائمة تستجيب للمبادئ التوجيهية، فإنَّ مستوى التنفيذ والرصد الفعليين يتفاوت.

٢– وبناءً على الردود الواردة، كانت الدول والأقاليم التي لها خبرة في الأنشطة التشريعية والرقابية الخاصة بصيدليات الإنترنت هي صاحبة أكبر عدد من التوصيات المنفّذة. وذكرت عدّة حكومات أنها ليست قادرة على التنفيذ الكامل لجميع المبادئ التوجيهية. وأكثر الصعوبات التي ذُكرت تتعلق بعدم وجود إطار تشريعي أو لوائح فيما يتعلق ببيع المستحضرات الصيدلانية عبر الإنترنت. وعلاوة على ذلك، ذكرت السلطات التابعة لعدّة حكومات أنها تفتقر إلى التكنولوجيا والموارد البشرية والخبرات اللازمة للكشف عن تلك العمليات غير المشروعة والتصدّي لها. وتؤكّد القضايا المتعلقة بنقص القدرات أهمية المبادئ التوجيهية في تناول مسألة تبادل الخبرات وتوفير المساعدة التقنية. وإضافة إلى ذلك، ذُكر مراراً انعدام التعاون الدولي وانعدام التعاون مع مقدِّمي خدمات الإنترنت والصعوبات التي تعترض التنسيق والتعاون بين مختلف الوكالات الوطنية.

(أ) الإجراء المطلوب اتخاذه

٣– كان من أهم الاقتراحات التي قدمها المجيبون على الاستبيان هو أنه ينبغي للحكومات التي نفّذت المبادئ التوجيهية بالفعل أن تتبادل خبراتها مع تلك التي لم تنفّذها بعدُ، وذلك من أجل الاطلاع على الممارسات الجيدة. واقتُرح أيضا أن توفّر الحكومات التي نفّذت المبادئ التوجيهية التدريب لتلك التي لم تنفّذها بعدُ، وذلك من أجل تحسين قدرة المسؤولين على كشف أنشطة صيدليات الإنترنت غير المشروعة ومكافحتها. وتُبين الردود على الاستبيان أنَّ الغالبية العظمى من الحكومات التي لديها خبرة في التصدّي لصيدليات الإنترنت غير المشروعة لم تعرض، حتى الآن، مساعدة تقنية على الحكومات التي تحتاج إلى هذه المساعدة. ومن الأمثلة التي ضُربت في هذا الصدد المساعدةُ التقنية المقدّمة حاليا على المستوى الدولي من المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) والمسمَّاة Project Drug.net. واقترحت عدّة حكومات تنفيذ عمليات مشتركة لتحسين الإجراءات والضوابط. وربما ساعد ذلك أيضا على تبديد الشواغل التي أعربت عنها عدّة حكومات من أنه لا يُمكن اتخاذ إجراءات

ضد المواقع الشبكية المخالفة للقانون إلاّ في أراضي البلدان المعنية وأنه لا يمكن فرض إجراءات تقيّد نشاط مواقع شبكية توجد في بلدان أخرى.

٤- ولوحظ وجود مشكلة ذات صلة بالموضوع وهي أنَّ صيدليات الإنترنت تدّعي أحيانا أنها موجودة في بلد معيّن ولكنها تكون في الواقع مسجلة في بلدان أخرى أو لدى جهات تسجيل موجودة خارج البلد المعني، الذي لا يكون من ثم قادرا على مراقبة هذه الصيدليات وفقا لتشريعاته الوطنية. وترى الهيئة أنه سيكون من مصلحة جميع البلدان لو أنَّ البلدان التي تمتلك موارد تمكنها من القيام بدوريات سيبرانية بانتظام لم تركّز جهودها حصرا على كشف الصفحات الشبكية العاملة انطلاقا من إقليمها هي بل وسّعت نطاقها لتشمل الكشف أيضا عن جميع الصفحات الشبكية الأخرى المخالفة للقانون وتبادلت هذه المعلومات مع السلطات المعنية. وفي هذا الصدد، تلاحظ الهيئة بقلق التدني النسبي لمستوى تنفيذ مبدأيها التوجيهيين ٢٤ و٢٥، اللذين يستهدفان الاستجابة في الوقت المناسب لطلبات التعاون الواردة من دول أخرى، وكذلك وضع معايير للتحقيق والتبليغ. وتحثّ الهيئةُ الحكومات على تنفيذ هذين المبدأين التوجيهيين بالنظر إلى أنَّ هذا الإجراء قد يعزّز بدرجة كبيرة الجهود الدولية الرامية إلى التصدّي لصيدليات الإنترنت غير المشروعة.

٥- ويتمثّل الكثير من أنشطة صيدليات الإنترنت غير المشروعة في تهريب منتجاتها لفائدة المستهلكين والبحث عن حيز لاستضافة مواقعها الشبكية وإقناع المستهلكين بأنَّ هذه الصيدليات هي في الواقع مشروعة. وبغية التصدّي لذلك، اقترحت عدّة حكومات زيادة مراقبة الخدمات البريدية العامة والخاصة. واقترحت بعض الحكومات الأخذ بنظم وافية للإنذار والمراقبة عند نقاط دخول وخروج البريد في البلدان وزيادة معرفة سلطات إنفاذ القانون بمتطلبات المراقبة؛ بيد أنه أُقرّ بأنَّ كمَّ البريد الداخل إلى البلدان والخارج منها سيجعل ذلك صعبا للغاية. وأوصت حكومات أيضا بالعمل بانتظام على الكشف عن مقدّمي خدمات الإنترنت الذين يستضيفون مواقع شبكية تتاجر تجارة غير مشروعة والتعاون معهم، وذلك بغية العمل على إلغاء هذه المواقع. وأخيرا، اقترحت عدّة حكومات تنظيم حملات توعية مجتمعية لتوفير المعلومات عن شراء الأدوية عبر الإنترنت.

٦- وتود الهيئة تذكير الحكومات بأنه يتعيّن تنفيذ التوصيات الواردة في المبدأين التوجيهيين ٧ و٨، المتعلقة تحديدا بالتشريعات الخاصة بالمواد الخاضعة للمراقبة الدولية، تنفيذا كاملا من جانب جميع البلدان، نظرا لأنها تُجسّد التزامات الحكومات حسبما هي واردة في أحكام المعاهدات الدولية لمراقبة المخدِّرات وكذلك في قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ذات الصلة. وتلاحظ الهيئة على وجه الخصوص أنَّ عدم التنفيذ العالمي للمبادئ التوجيهية قد يمكّن صيدليات الإنترنت غير المشروعة من مواصلة نشاطها بمجرد نقل هذه الأنشطة إلى ولايات قضائية تكون تدابير المراقبة فيها أضعف. وتود الهيئة أن تؤكّد من جديد أنه إذا أُريد للجهود العالمية الرامية لمكافحة صيدليات الإنترنت غير المشروعة أن تكون فعّالة، فإنَّ على جميع الحكومات أن تضمن اتخاذ تدابير شاملة لمنع عمل هذه الصيدليات على أراضيها. لذا، تدعو الهيئة الحكومات أن تواصل تنفيذ المبادئ التوجيهية وأن تبذل الجهود لتحسين التعاون الدولي وأن توفّر المساعدة التقنية للبلدان التي تحتاجها.

(ب) معلومات عن مضبوطات المواد الخاضعة للمراقبة الدولية المرسلة بالبريد

٧- وفقا لقرار لجنة المخدِّرات ١١/٥٠، تجمع الهيئة معلومات عن مضبوطات المواد الخاضعة للمراقبة الدولية المرسلة بالبريد، بما في ذلك المواد المطلوبة عبر الإنترنت. وقد تلقّت الهيئة حتى الآن بلاغات عن أكثر من ٠٠٠ ١٢ ضبطية من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية المرسلة بالبريد. وعلى الرغم من أنَّ الهيئة طلبت من الحكومات أن تُبيّن، قدر الإمكان، أيّ هذه المضبوطات طُلب عبر الإنترنت فإنه تعذّر على الغالبية العظمى من الحكومات القيام بذلك.

٨- واستناداً إلى المعلومات التي قُدِّمت للهيئة، كانت بلدان وأقاليم المصدر الرئيسية المستبانة فيما يتعلق بالمستحضرات الصيدلانية المضبوطة هي الهند (حيث بلغ نصيبها ٥٨ في المائة من المواد المضبوطة) تليها الولايات المتحدة والصين وبولندا. وإضافة إلى خدمات البريد العامة الوطنية، ذُكر عدد من خدمات البريد الخاصة أو خدمات تسليم الطرود السريعة التي يُساء استخدامها لتهريب المخدِّرات، سواء تعلق الأمر بالمستحضرات الصيدلانية أو بالمخدِّرات غير المشروعة. وكانت أكبر كمية من مضبوطات المؤثِّرات العقلية من مادتي الديازيبام والفنترمين. أما أكبر كمية من مضبوطات المخدِّرات المشروعة فكانت من مادتي الميثادون والكوديين؛ وكانت أكبر كمية من مضبوطات السلائف من مادتي الإيفيدرين والسودوإيفيدرين. وكان للقنَّب والأمفيتامين والكوكايين والهيروين وJWH-122 (وهي أحد شبائه القنَّب الاصطناعية) حصة الأسد من ضبطيات المخدِّرات غير المشروعة.

(ج) تطورات أخرى تتعلق بصيدليات الإنترنت غير المشروعة

٩- ما زال بيع المواد الخاضعة للمراقبة الدولية بواسطة صيدليات الإنترنت غير المشروعة مستمرا، كما يبدو أنَّ نطاق الوسائل التي تستخدمها هذه الصيدليات قد اتّسع. فبعد أن مَنعت عدّة محركات بحث في الإنترنت استخدامَ العلامات التجارية المسجلة للمخدِّرات التي تُصرف بوصفة طبية في وصلاتها التي تحظى برعاية تجارية، لجأت صيدليات الإنترنت غير المشروعة بشكل متزايد إلى الإعلان عن مواقعها الشبكية من خلال صفحات الرسائل الإلكترونية والإعلان في الشبكات الاجتماعية. واستمرت هذه الصيدليات أيضا في الإعلان عن طريق الرسائل التطفلية المرسلة بالبريد الإلكتروني بدلا من الإعلان عن طريق مواقع التواصل الاجتماعي؛ إذ إنَّ ما يقرب من ٢٥ في المائة من جميع الرسائل التطفلية المرسلة بالبريد الإلكتروني هي إعلانات عن أدوية. وتستخدم صيدليات الإنترنت غير المشروعة عددا من الوسائل للتظاهر بأنها صيدليات مشروعة، تشمل نشر أقوال وصور لأطباء مزعومين؛ وعرض عدد من الشعارات بغرض الاحتيال، بما في ذلك شعارات الهيئات الوطنية المعنية بالتنظيم الرقابي للمستحضرات الصيدلانية. وطبقا للمعلومات المستمدة من منظمة الصحة العالمية، فإنَّ أكثر من ٥٠ في المائة من الأدوية التي تطلب من صيدليات الإنترنت غير المشروعة تكون مزيّفة.

١٠- وقد اتخذ عدد من المنظَّمات والرابطات الوطنية والدولية إجراءات ضد صيدليات الإنترنت غير المشروعة، تشمل التصديق على الصيدليات المشروعة وتوفير سجل بصيدليات الإنترنت المعتمدة يمكن للمستهلكين المحتملين الرجوع إليه. ونظمت أيضا حملات توعية للتحذير من مخاطر شراء الأدوية من صيدليات الإنترنت غير المشروعة. وقد اضطلعت الحكومات والقطاع الخاص بهذه الجهود الرامية إلى تثقيف الجمهور. وفي بعض البلدان، قرّرت شركات من القطاع الخاص، بما في ذلك شركات تسجيل أسماء النطاقات في الإنترنت وشركات خدمات حيز الاستضافة وشركات الائتمان وشركات محركات البحث، تبادل المعلومات المتعلقة بأنشطة صيدليات الإنترنت غير المشروعة لكي تتمكن الشركات من اتخاذ الخطوات الكفيلة بمنع إساءة استعمال خدماتها من جانب هذه الصيدليات. وتُرحّب الهيئة بهذه المبادرات وتوصي بأن تُشجّع الحكومات الشركات على منع صيدليات الإنترنت غير المشروعة من الحصول على الخدمات التجارية المشروعة اللازمة للاضطلاع بهذه الأنشطة.

ثانياً – صيدليات الإنترنت غير المشروعة – المبادئ التوجيهية للحكومات بشأن منع بيع المواد الخاضعة للمراقبة الدولية غير المشروع عبر الإنترنت

١١- أُعلنت المبادئ التوجيهية للحكومات بشأن منع بيع المواد الخاضعة للمراقبة الدولية غير المشروع عبر الإنترنت،[59] التي وضعتها الهيئة في آذار/مارس ٢٠٠٩، خلال الدورة الثانية والخمسين للجنة المخدّرات. وأرسلت هذه المبادئ التوجيهية بعد ذلك إلى السلطات المختصة في جميع البلدان. وتأمل الهيئة أن تساعد هذه المبادئ التوجيهية كل حكومة على تحديد تدابير المراقبة الأنسب لبلدها. وسوف يتعين على جميع الحكومات تنفيذ بعض التوصيات، لا سيما التوصيات المتعلقة بأحكام المعاهدات الدولية الثلاث لمراقبة المخدّرات. وعلاوة على ذلك، وسعيا إلى ضمان عمل منسَّق على المستوى الدولي، ينبغي أن تفي جميع الدول بالمتطلبات الأساسية لتبادل المعلومات والتعاون. وتدعو الهيئة جميع الحكومات لتنفيذ التوصيات الواردة في المبادئ التوجيهية دون إبطاء وإلى أقصى مدى ممكن. وستجري الهيئة تقييما للتقدّم المحرز في تنفيذ المبادئ التوجيهية، مستعينةً في ذلك باستبيان سيوزّع على جميع الحكومات في عام ٢٠١٠.

١٢- وعملا بقرار لجنة المخدّرات ١١/٥٠، وزّعت الهيئة في شباط/فبراير ٢٠٠٩ على جميع الحكومات صيغة موحّدة لكي تستخدمها البلدان للإبلاغ عن المضبوطات من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية التي تُطلَب عبر الإنترنت وتُسلَّم عن طريق البريد. وقد تلقت الهيئة أول مجموعة من الردود، تتضمن بيانات عن عام ٢٠٠٨ وتبيِّن هذه الردود التوزيع الجغرافي الواسع النطاق لشحنات طائفة متنوعة من المستحضرات الصيدلانية المحتوية على مواد خاضعة للمراقبة وتُباع بصورة غير مشروعة. وسوف تواصل الهيئة جمع المعلومات عن المضبوطات وستقدّم في تقاريرها السنوية تحليلا مفصلا للمعلومات الواردة. وتدعو الهيئة جميع الحكومات التي لم تضع بعد آليات وطنية لجمع البيانات وإبلاغها إلى الهيئة، أن تفعل ذلك وفقا لما طلبته اللجنة في قرارها ١١/٥٠.

١٣- وتلاحظ الهيئة مع التقدير أن بعض البلدان اعتمدت تشريعات لمكافحة البيع غير المشروع للمواد الخاضعة للمراقبة عبر صيدليات الإنترنت. ففي الولايات المتحدة، جاء قانون ريان هايت لحماية زبائن صيدليات الإنترنت لسنة ٢٠٠٨ (انظر الفقرة ٤١١ أدناه)، الذي سُنَّ في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، ليعدِّل قانون المواد الخاضعة للمراقبة وقانون استيراد وتصدير المواد الخاضعة للمراقبة بإضافة عدة أحكام جديدة لمنع توزيع وصرف المواد الخاضعة للمراقبة عن طريق الإنترنت بطريقة غير مشروعة. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، اعتمدت بلجيكا تشريعا جديدا يتضمّن متطلبات قانونية تنطبق تحديدا على صيدليات الإنترنت ويحظر بيع عقاقير الوصفات الطبية عبر الإنترنت.

١٤- ويُجرى عدد متزايد من المعاملات التجارية غير المشروعة العابرة للحدود التي تشمل مواد خاضعة للمراقبة الدولية باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة، مثل الإنترنت ومراكز الاتصالات الهاتفية. وتناشد الهيئة الحكومات أن تتخذ الإجراءات المناسبة لمنع إساءة استعمال تكنولوجيا الاتصالات الحديثة على هذا النحو. وتطلب الهيئة أيضا إلى جميع الحكومات أن تنظر في تدابير للتأثير على المسؤولين عن إدارة مواقع الإنترنت الشبكية وغيرها من تكنولوجيات الاتصالات الحديثة من أجل ضمان منع الأنشطة غير المشروعة أو إنهائها.

ثالثاً – تعاطي المستحضرات الصيدلانية المحتوية على عقاقير مخدِّرة أو مؤثِّرات عقلية

١٥- على مرِّ السنين، وجّهت الهيئةُ انتباه الحكومات مراراً إلى تزايد تعاطي عقاقير الوصفات الطبيّة التي تحتوي على مواد

([59]) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.XI.6.

خاضعة للمراقبة. وخصَّصت الهيئةُ، في تقريرها السنوي لعام ٢٠٠٩ تحديدا، واحداً من المواضيع الخاصة لهذه المشكلة من أجل تسليط الضوء على ضرورة مضاعفة اهتمام الحكومات بهذه المشكلة وضرورة استحداث تدابير لمكافحتها. ولكنْ منذ عام ٢٠٠٩ استمر تعاطي عقاقير الوصفات الطبية في الانتشار في جميع مناطق العالم، حتى بات يُشكّل تحديات صحية اجتماعية خطيرة الشأن في بعض البلدان. وقد زاد تعاطي عقاقير الوصفات الطبية زيادة كبيرة في السنوات الأخيرة في أمريكا الشمالية وجنوب آسيا وجنوب شرقي آسيا، وكذلك في بعض بلدان أوروبا وأمريكا الجنوبية. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تجاوز معدّل انتشار تعاطي عقاقير الوصفات الطبية معدلات انتشار جميع المواد الأخرى الخاضعة للمراقبة الدولية، باستثناء القنَّب. وفي الاتحاد الروسي وألمانيا احتلت المهدِّئات والمسكِّنات التي تحتوي على البنزوديازيبينات المرتبة الثانية بين أكثر فئات المواد تعاطيا. وتشمل جُملة المواد التي أُبلغ بأنها الأكثر تعاطيا شبائه الأفيون التي تحتوي على البوبرينورفين والكوديين والهيدروكودون والميثادون والأوكسيكودون، والمسكِّنات والمهدِّئات التي تحتوي على البنزوديازيبينات والباربيتورات أو حمض *غاما*–هيدروكسي الزبد (GHB)، والمنشِّطات.

١٦- وأبلغت أيضاً حكوماتٌ كثيرة عن تعاطي عقاقير الوصفات الطبية بالحقن، مما يزيد من مخاطر العدوى بفيروس نقص المناعة البشرية والتهاب الكبد باء والتهاب الكبد جيم. وتُلاحظ هذه المشكلة بشكل خاص في جنوب آسيا، حيث تشتمل طائفة عقاقير الوصفات الطبية الأكثر شيوعا في التعاطي بالحقن على مجموعة متنوعة من البنزوديازيبينات والبوبرينورفين. ويؤدّي تدني توافر خدمات الرعاية الصحية لمتعاطي العقاقير بالحقن في المنطقة إلى ازدياد احتمال التشارك في أدوات الحقن بين متعاطي هذه العقاقير.

١٧- ويُساور الهيئة قلق خاص إزاء ما بلغها من زيادة في تعاطي عقاقير الوصفات الطبية التي تحتوي على مؤثِّرات عقلية على مدى السنوات الأخيرة. فقد أفادت لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة تعاطي المخدِّرات (سيكاد) بشأن تعاطي المخدِّرات في القارة الأمريكية أنَّ معدل انتشار تعاطي المهدِّئات التي يُحصَل عليها من دون وصفة طبية في السنة السابقة تجاوز ٦ في المائة بين طلاب المدارس الثانوية في بوليفيا (دولة–المتعدّدة القوميات) وباراغواي وكولومبيا. وأبلغت حكومة سنغافورة عن حدوث زيادة كبيرة في تعاطي المسكِّنات والمهدِّئات التي تحتوي على البنزوديازيبينات. كما أبلغت عدّة بلدان عن حدوث ارتفاع في عدد الوفيات المتصلة بتعاطي المؤثِّرات العقلية.

١٨- وبينما يتزايد عدد الحكومات التي أدركت أنَّ زيادة تعاطي عقاقير الوصفات الطبية التي تحتوي على مؤثِّرات عقلية أصبحت تمثل مشكلة، لا تزال مستويات الإبلاغ عن هذه المشكلة غير كافية إلى حدٍّ كبير في جميع أنحاء العالم، مقارنة بمستويات الإبلاغ عن تعاطي عقاقير الوصفات الطبية التي تحتوي على عقاقير مخدِّرة. وعلاوة على ذلك يُساور الهيئة القلق لأنَّ عموم الجمهور، وخصوصاً الشباب، ليس لديهم دراية كافية بالآثار الضارة التي تتأتى عن تعاطي تلك العقاقير.

١٩- وعلى غرار تعاطي عقاقير الوصفات الطبية عموما، فإنَّ تعاطي عقاقير الوصفات الطبية التي تحتوي على مؤثِّرات عقلية اكتسبَ شعبيةً، ويرجع ذلك أساسا إلى تصوّر المتعاطين أنَّ الوصمة التي تلحق من يتعاطى مثل هذه العقاقير أقل شدّةً منها تجاه من يتعاطى المخدِّرات المصنعة على نحو غير مشروع، وإلى تصوّر أنَّ بالإمكان الحصول عليها على نحو قانوني (من المهنيين في مجال الرعاية الصحية، مثلا)، وإلى الاعتقاد الخاطئ بأنَّ تعاطي هذه المواد لا يُضر بالصحة.

٢٠- وتشعر الهيئة بالقلق إزاء أمر آخر وهو دور المهنيين في مجال الرعاية الصحية: فَهُم قد يساهمون عن قصد أو غير قصد وبطرائق مختلفة في مشكلة تعاطي عقاقير الوصفات الطبية. ففي الولايات المتحدة ذكر معظم متعاطي عقاقير الوصفات الطبية الذين حصلوا على هذه المستحضرات من صديق أو قريب أنَّ ذلك الصديق أو القريب قد حصل عليها باستخدام وصفة طبية قانونية، وهو ما كشف عنه آخر استقصاء وطني أجري في الولايات المتحدة بشأن العلاقة بين

استعمال العقاقير والصحة. وقد بيّنت البحوث أنَّ مهنيي الرعاية الصحية في بلدان عديدة لم يتلقّوا تدريبا كافيا على إعداد الوصفات الطبية من المواد الخاضعة للمراقبة وصرفها، وعلى اكتشاف حالات تعاطي العقاقير. وبالإضافة إلى ذلك فإنَّ موافقة الصيادلة على صرف عقاقير الوصفات الطبية دون وجود الوصفات الطبية اللازمة يُعتبر من عوامل استمرار استعمال عقاقير الوصفات الطبية على نحو غير مشروع في بعض المناطق، مثل جنوب آسيا.

٢١- وقد اتخذت حكومات كثيرة إجراءات للتصدي لظاهرة تعاطي عقاقير الوصفات الطبية التي تُعدّ مشكلة آخذة في التفاقم. فعلى سبيل المثال تُلزم حكومةُ سنغافورة المهنيين الطبيين بتبليغ معلومات معينة بخصوص عقاقير الوصفات الطبية التي تُوصف لمدمني العقاقير المشتبه بهم، مثل مدة العلاج بهذه العقاقير والجرعات والكميات المصروفة منها. ووضعت حكومتا ألمانيا والولايات المتحدة خطط عمل محدّدة الأهداف لرصد تعاطي عقاقير الوصفات الطبية والتقليل منه. ومع ذلك من الضروري القيام بالمزيد من العمل في هذا الصدد.

٢٢- وأولى الخطوات الحاسمة إنما هي في تعزيز المعرفة بطبيعة تعاطي عقاقير الوصفات الطبية ومدى انتشاره لكي يتسنّى استحداث تدابير محدّدة الأهداف. وما زالت المعرفة بمشكلة تعاطي عقاقير الوصفات الطبية محدودة للغاية في معظم البلدان، رغم توافر عدّة دراسات وأوراق بحثية بشأنها في الفترة الأخيرة. كما إنَّ نقص المعلومات عن مدى انتشار التعاطي يثير قلقاً شديداً في أفريقيا التي تواجه، فيما يبدو، مشكلة حقيقية بسبب توافر عقاقير الوصفات الطبية في الأسواق غير الخاضعة للرقابة التنظيمية التي تخرج عن سيطرة السلطات الصحية. وينبغي للحكومات أن تُدرج عقاقير الوصفات الطبية التي تحتوي على مواد خاضعة للمراقبة في الدراسات الاستقصائية الوطنية بشأن تعاطي المخدِّرات، لكي يُتاح لها استقاء معلومات عن طبيعة التعاطي ومدى انتشاره، وهو ما بيّنته الهيئة في تقريرها السنوي لعام ٢٠٠٩. غير أنه حتى في بعض البلدان التي طبقت ذلك من قبلُ، فإنَّ الأسئلة التي تتضمّنها الدراسات الاستقصائية عن تعاطي عقاقير الوصفات الطبية يغلب عليها أنها أسئلة غير محدّدة ولا تقود إلى استنتاجات سديدة. وقد خلت الدراسات الاستقصائية التي أُجريت في بلدان أخرى من استفسارات بخصوص تعاطي المؤثِّرات العقلية، وهو ما يمكن إرجاعه إلى الاعتقاد بأنَّ ارتفاع معدلات تعاطي المسكِّنات شبه الأفيونية يبعث على قلق أكبر. وينبغي في جميع تلك الحالات تحسين الدراسات الاستقصائية الوطنية من خلال جعل الأسئلة شاملة ومحدّدة بشأن نوع مادة التعاطي.

٢٣- ثانيا، رغم أنَّ بعض البلدان حققت تحسُّناً ملحوظاً في نشر الوعي بشأن الآثار الضارة الناجمة عن تعاطي عقاقير الوصفات الطبية، فما زال كثير من الناس، بمن فيهم المهنيون الطبيون، لا يدركون أنَّ تعاطي عقاقير الوصفات الطبية المحتوية على مواد خاضعة للمراقبة يمكن أن يُضاهي في خطورته تعاطي مخدِّرات أخرى مثل الهيروين والكوكايين. لذا يجب أن تضع الحكومات استراتيجيات وقائية فعّالة وأن تطبِّقها، وينبغي أن تستهدف تلك الاستراتيجيات الجمهور والمهنيين الطبيين، إذ إنهم بحاجة إلى تثقيف أفضل بشأن المخاطر المرتبطة بتعاطي عقاقير الوصفات الطبية. وينبغي للسلطات الصحية والمنظَّمات المهنية إعداد مبادئ توجيهية ومدونات لقواعد السلوك وتعزيز برامج التدريب التي يتلقّاها مهنيو الرعاية الصحية، وذلك بهدف تشجيعهم على ترشيد وصف عقاقير الوصفات الطبية وصرفها والحد من تعاطيها.

٢٤- وفي بعض البلدان سُحبت من الأسواق عقاقير الوصفات الطبية التي ارتفعت معدلات تعاطيها أو أُحِلَّت محلها عقاقير بديلة أقل قابليةً للتعاطي. وبينما يمكن أن تصبح مثل هذه النهوج جزءا من استراتيجية فعّالة للتصدّي لمشكلة تعاطي عقاقير وصفات طبية معيّنة على المدى الأطول، ينبغي توخّي الحذر عند تطبيق هذه النهوج لأنها قد تحدّ من توافر هذه المواد في السوق المشروعة. وبالإضافة إلى ذلك يمكن أن يتحوّل المتعاطون المرتهنون نحو أشكال أخرى من التعاطي كبديل عن المادة أو المواد التي كانوا يتعاطونها فيما سبق، علماً بأنَّ من المحتمل أن تكون تلك البدائل أكثر ضررا. ومن ثمَّ

يلزم تطبيق نهج متوازن من شأنه منع التعاطي، وفي الوقت نفسه ضمان توافر عقاقير الوصفات الطبية للاستخدام في الأغراض المشروعة.

٢٥- وأخيراً وليس آخراً في هذا الشأن، ينبغي اتّخاذ تدابير من شأنها منع عرض عقاقير الوصفات الطبية بطرائق غير مشروعة لكي يتسنّى التصدّي لمشكلة تعاطي عقاقير الوصفات الطبية. وفضلا عن تسرّب المستحضرات الصيدلانية المحتوية على مواد خاضعة للمراقبة من القنوات المشروعة، اكتشفت بعض البلدان أنها تُصنع بشكل سري. ويشير ذلك إلى أنَّ تعاطي عقاقير وصفات طبية معيّنة اتَّسع نطاقه بدرجة دفعت المتَّجرين بتلك العقاقير إلى البحث عن طرائق جديدة لتلبية الطلب عليها. لذا تحثّ الهيئة جميع الحكومات على اتّخاذ تدابير لمنع تسريب عقاقير الوصفات الطبية وصنعها غير المشروع، إذ إنَّ هذه التدابير تُعتبر وسيلة فعّالة لمنع تعاطيها.

٢٦- وتُستعمل بالدرجة الرئيسية بعض المؤثِّرات العقلية، وكلها من منشِّطات الجهاز العصبي المركزي، في علاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط (الحركة) (ADHD)، وهو اضطراب نفسي وسلوكي عادة ما يسبّب مشاكل في التعلُّم، ضمن حالات أخرى كثيرة. وتُعتبر مادة الميثيل فينيدات المادة الأكثر شهرةً والأكثر استعمالاً في الوصفات الطبية لعلاج هذا الاضطراب، بل تُعتبر في بعض البلدان المادة الوحيدة لمثل هذا العلاج. وقد زاد في الوقت الحالي استيراد مادة ديكس أمفيتامين واستعمالها في علاج هذا الاضطراب في عدد من البلدان، وتمثّل هذه المادة الشكل الإيسوميري المجسّم الأكثر قوة لمادة الميثيل فينيدات (الخاضعة للمراقبة بموجب اتفاقية سنة ١٩٧١). وعلاوة على ذلك تُستعمل مادتا الأمفيتامين والديكس أمفيتامين في علاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط، إمّا وحدهما أو في تركيبة مع غيرهما من المواد. وقد أُدرجت المواد الثلاث المذكورة أعلاه في الجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٧١، نظرا لأنَّ فائدتها العلاجية طفيفة أو متوسطة ولأنَّ قابليتها للتعاطي تُشكِّل خطرا كبيرا على الصحة العامة. وعلى نطاق أضيق كثيرا تُستعمل مادة البيمولين، وهي مادة مُدرجة في الجدول الرابع من اتفاقية سنة ١٩٧١، في علاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط. وقد استُحدث مؤخّرا عقار ليسديكس أمفيتامين، وهو طليعة لمادة ديكس أمفيتامين ولا يخضع للمراقبة الدولية (بعد تناوله يتأيّض في الجسم ويتحوّل إلى ديكس أمفيتامين). ويُعتبر ذلك العقار أقل قابلية للتعاطي مقارنة بالمواد الأمفيتامينية والميثيل فينيدات، وبدأ يشيع استعماله في علاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط في بعض البلدان. كما تُستعمل في علاج هذا الاضطراب عدّة مواد أخرى غير خاضعة للمراقبة الدولية.

٢٧- وتستغرق عملية تشخيص اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط وقتا طويلا، بخاصة لدى الأطفال، وينبغي أن تمرَّ العملية بتقييمات معقّدة للمؤشرات الطبية والتطورية الخاصة بالنمو والتعليمية من أجل استبعاد احتمال أن تكون مشاكل السلوك والتعلُّم ناجمة عن اضطرابات أخرى أو عن ظروف أسرية وبيئية. ومنذ عقدين تقريباً بدأ استعمال منشِّطات الجهاز العصبي المركزي للمساعدة في تشخيص اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط وعلاجه، خاصة لدى الأطفال، يشهد توسُّعا في أمريكا الشمالية ثم بدأ هذا التوسُّع ينتقل إلى العديد من البلدان والمناطق. ونظرا لأنَّ تناول المواد المستعملة لعلاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط يُسفر عن تحسين الأداء الدراسي ويخفّف المشاكل السلوكية، أفادت تقارير بأنَّ بعض المدارس أو الآباء يمارسون ضغوطا من أجل وصف هذه المواد للتلاميذ والطلاب دون وجود تشخيص مناسب يُثبت أنهم يعانون من اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط. وقد كان اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط يُنظر إليه فيما مضى باعتباره في المقام الأول مشكلة يعاني منها الأطفال في سن المدرسة، غير أنَّ عدداً متزايداً من الأطفال قبل سنّ المدرسة والبالغين أثبت التشخيص إصابتهم باضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط وعولجوا بمنشِّطات مثل الميثيل فينيدات.

٢٨- وقد ازداد الاستعمال على الصعيد العالمي للمواد المستعمَلة في علاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط طوال العقدين الماضيين، وهو ما يرجع جزئيا للتطوّرات التي سبق

طرحها؛ إلاّ أنَّ ثمة تغيُّرات طرأت على مستويات استعمال المواد المختلفة التي سبق ذكرها. واتخذت المستويات العالمية لصنع واستعمال المواد الأمفيتامينية اتجاهاً تنازلياً بحلول عام ٢٠٠٠ تقريبا، بعد ارتفاع هذه المستويات في تسعينات القرن الماضي وتجاوزها الكبير لمستويات صنع واستعمال الميثيل فينيدات. كما كان معدَّل صنع واستعمال البيمولين أعلى من ذلك بكثير في تسعينات القرن الماضي ثم انخفض منذ ذلك الحين. وعلى النقيض من ذلك، واصل معدل صنع الميثيل فينيدات ارتفاعه عالمياً، حيث زاد إلى أكثر من عشرة أمثاله منذ عام ١٩٩٢ فارتفع من ٤,٢ أطنان في ذلك العام إلى ما يربو على ٤٥,٢ طناً في عام ٢٠١١، وتجاوزت الكميات التي صُنعت منه في العالم في عام ٢٠٠٩ إجمالي الكميات التي صنعت من جميع الأمفيتامينات مجتمعة. كما زاد الاستهلاك العالمي المحسوب خلال الفترة نفسها من ٤,٢ أطنان (١٣٩ مليون جرعة يومية محددة للأغراض الإحصائية) إلى ٥١ طناً (١,٥ مليار جرعة يومية محدّدة للأغراض الإحصائية). وفي حين ليس لدى الهيئة أيُّ معلومات مباشرة عن مستويات استعمال منشِّطات كثيرة لا تخضع للمراقبة الدولية مثل منشِّط ليسديكس أمفيتامين، تشير الدلائل إلى أنَّ إجمالي معدَّل صنع منشِّطات الجهاز العصبي المركزي واستعمالها في علاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط ليس في طريقه للانخفاض.

٢٩- وفي الولايات المتحدة يتمثّل المحرك الرئيسي لصنع واستعمال الميثيل فينيدات في ارتفاع معدّل الطلب عليه، حيث تُنفّذ حملة دعائية مُكثّفة لاستعماله في علاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط إلى جانب غيره من المواد، وتتضمّن تلك الحملة الدعائية الترويج المباشر له بين المستهلكين المحتملين وفي المدارس. وقد كانت الولايات المتحدة تعتبر البلد الرئيسي في صنع الميثيل فينيدات واستعماله، بالإضافة إلى كونها المستورد الرئيسي للمواد الأمفيتامينية التي تدخل في صنع مستحضرات علاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط. وفي ذلك البلد زادت مستويات الاستهلاك المحسوب[60] للميثيل فينيدات زيادة مطّردة وحادّة من ١,٥ جرعة يومية محدّدة للأغراض الإحصائية لكل ألف نسمة في اليوم في عام ١٩٩٢ إلى ١٠,٨ جرعات يومية محدّدة للأغراض الإحصائية لكل ألف نسمة في اليوم في عام ٢٠١١.[61]

٣٠- وقد انتشر استعمال الميثيل فينيدات لعلاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط في عدّة بلدان أخرى. وبلغت نسبةُ حصّةِ الولايات المتحدة من إجمالي الاستعمال المحسوب للميثيل فينيدات ٨٦ في المائة في عام ١٩٩٢، ثم انخفض هذا الرقم إلى ٦٩ في المائة في عام ٢٠١١. وبينما وصل إجمالي عدد البلدان والأقاليم التي أبلغت عن استعمال الميثيل فينيدات إلى ٦٣ في عام ١٩٩٢، وصل عدد الحكومات التي أبلغت في السنوات الأخيرة عن ذلك الاستعمال إلى أكثر من ١٠٠ حكومة. وفي عام ٢٠١١ سجّلت آيسلندا وكندا مستويات محسوبة لنصيب الفرد من الاستهلاك أعلى من المستويات التي سجّلتها الولايات المتحدة، للسنة الثانية على التوالي. كما سجّلت بلدان أخرى في أوروبا وأوقيانوسيا[62] معدلات عالية جدا لنصيب الفرد من استهلاك الميثيل فينيدات؛ وهي أيضاً من البلدان التي سجّلت مستويات عالية جدا لنصيب الفرد من استهلاك الأمفيتامينات.

٣١- وتجدر الإشارة إلى أنَّ حوالي نصف بلدان وأقاليم العالم لا تبلّغ عن أيّ استعمال للمؤثِّرات العقلية التي تُستعمل عادة لعلاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط. وعلى وجه الخصوص، فإنَّ بلداناً كثيرة تكاد لا تستعمل مثل هذه المنشِّطات رغم أنَّ سكانها أصغر سنًّا بكثير من سكان

(60) لا تُلزم اتفاقية سنة ١٩٧١ الحكومات بأن تقدِّم للهيئة إحصاءات بشأن استهلاك المؤثِّرات العقلية. وفي عام ٢٠١١ طلبت لجنة المخدِّرات، في قرارها ٦/٥٤، إلى الحكومات أن تُقدّم إلى الهيئة إحصاءات عن استهلاك المؤثِّرات العقلية لتمكينها من تقييم مدى توافر المؤثِّرات العقلية في البلدان والمناطق. وقد بدأت بعض الحكومات في تقديم هذه الإحصاءات، ولكن البيانات الواردة حتى الآن ليست كافية من أجل مقارنة الإحصاءات بين البلدان والسنوات.

(61) منذ عام ٢٠١٠ شرعت الولايات المتحدة في إبلاغ الهيئة ببيانات إحصائية عن الاستهلاك. وأكّدت تلك البيانات المقدَّمة للهيئة ارتفاع مستويات الاستهلاك بشكل مفرط.

(62) وهي تحديدا: إسبانيا وأستراليا وبلجيكا والسويد والدانمرك والنرويج ونيوزيلندا وهولندا.

البلدان التي أبلغت عن مستويات استهلاك عالية من المنشِّطات المستعمَلة في علاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط، ومن ثمَّ يُفترض أن ترتفع فيها معدلات الإصابة باضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط.

٣٢- وقد جاءت الزيادة في توافر واستعمال المواد المستعمَلة لعلاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط، وخاصةً الميثيل فينيدات، مصحوبةً بتقارير متواترة عن تسريب المستحضرات الصيدلانية المحتوية على تلك المواد من قنوات التوزيع المشروعة إلى قنوات غير مشروعة تستخدم فيها للتعاطي، وخصوصاً في البلدان التي تشهد ارتفاعا في مستويات الاستهلاك. وقد شاع تعاطي تلك المستحضرات بين فئتين: (أ) فئة الطلاب والتلاميذ الذين يرغبون في تحسين أدائهم الدراسي والذين يجهلون، فيما يبدو، المخاطر الصحية التي ينطوي عليها استخدام مثل تلك المواد دون إشراف طبي، و(ب) فئة متعاطي المنشِّطات الأمفيتامينية الذين يسحقون تلك المواد، مثل الميثيل فينيدات، ثُمّ يتعاطونها عن طريق الأنف أو يذيبونها أو يحقنونها، أو يمزجونها بمخدِّرات الشوارع لصنع ما يسمَّى "الكرة السريعة". وفي منتصف تسعينات القرن الماضي بالولايات المتحدة لم تقل مستويات تعاطي المواد التي تُستعمل لعلاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط عن مستويات تعاطي المنشِّطات التي تُصنع بصورة غير مشروعة.[63] ويُعتقد أنَّ كل كميات الميثيل فينيدات الموجودة في الأسواق غير المشروعة تسرَّبت من قنوات توزيع محلية، في حين أنَّ معظم المنشِّطات الأمفيتامينية الأخرى استُحصل عليها من خلال عمليات الصنع غير المشروع.

٣٣- وقد حُدِّدت طرائق عديدة لتسريب تلك المستحضرات. ويعتبر الميثيل فينيدات، مثلا، من أكثر المواد التي يُحصل عليها عبر صيدليات الإنترنت غير القانونية. فقد أفاد مراهقون وبالغون من الشباب في بلدان عدّة بأنهم لم يجدوا صعوبة تُذكر في الحصول على المستحضرات التي تحتوي على الميثيل فينيدات أو الأمفيتامينات من الأصدقاء أو زملاء المدرسة. وعلاوة على ذلك، اقتُحمت مدارس وسُرقت إمدادات الأدوية منها. كما أفادت تقارير بأنَّ مادة الميثيل فينيدات يمكن الحصول عليها دون وصفة طبية في بعض البلدان، وهو ما يخالف أحكام اتفاقية عام ١٩٧١. وقد اكتُشف ضلوع شبكة واحدة على الأقل من الشبكات الإجرامية في تزوير أوامر توريد مستحضرات تحتوي على الميثيل فينيدات.[64]

٣٤- وتُدرك الهيئة فائدة المنشِّطات في علاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط عندما توصف بناءً على تشخيص دقيق ومناسب وتقييم سليم للعلاج المطلوب. ومع ذلك أعربت الهيئةُ مرارا وتكرارا عن قلقها إزاء ارتفاع مستوى استهلاك مادة الميثيل فينيدات وغيرها من المواد المستعمَلة لعلاج هذا الاضطراب، مما أدّى إلى انتشار تسريب وتعاطي المستحضرات الصيدلانية المحتوية على تلك المواد. وقد طلبت الهيئةُ إلى البلدان المعنية أن تتأكّد من تطبيق تدابير المراقبة المنصوص عليها في اتفاقية سنة ١٩٧١ على المنشِّطات المدرجة في الجدول الثاني من تلك الاتفاقية؛ وأن تتخذ تدابير إضافية، حسب الاقتضاء، لمنع تسريب المستحضرات التي تحتوي على تلك المادة من قنوات التوزيع المشروعة ومنع تعاطيها على حدٍّ سواء.[65] وأكَّدت الهيئة أيضا في مناسبات عديدة على أهمية حصول المهنيين الصحيين على تعليم وتدريب بشأن الاستعمال الرشيد للعقاقير ذات التأثير النفساني، لكي يتسنّى منع تعاطي عقاقير الوصفات الطبية. وقد لاحظت الهيئة، في هذا الصدد، أنَّ الزيادة الكبيرة في استعمال المنشِّطات لعلاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط في كثير من البلدان يمكن أن تُعزى إلى احتمال الإفراط في تشخيص هذه الحالة المرضية وفي وصف هذه المنشِّطات لعلاجها.

٣٥- وقد نشأت سوق غير مشروعة للمستحضرات التي تحتوي على مادة الميثيل فينيدات والمواد الأخرى المستعمَلة لعلاج اضطراب

(63) الفقرة ٨٧ من *تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدِّرات لعام ٢٠٠٦* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.07.XI.11).

(64) الفقرة ٩٨ من *تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدِّرات لعام ٢٠٠٩* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.10.XI.1).

(65) على سبيل المثال، في التوصية ٢٤ من *تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدِّرات لعام ٢٠٠٩* .

نقص الانتباه/فرط النشاط حيث ساعد على ذلكٍ عمليات التسريب التي تعرضت لها تلك المواد، والدعاية المباشرة التي تشجّع عموم الجمهور على استخدامها ونشر معلومات على نطاق واسع بشأن سوء استعمالها وتعاطيها وبشأن المصادر التي تتيح الحصول عليها. ولذا فإنَّ الهيئة يساورها القلق حيال الزيادة المتواصلة في استهلاك الميثيل فينيدات في عدد من البلدان. ويُحتمل أن تحدث زيادة في تسريب تلك المواد وتعاطيها نتيجة لانعدام المراقبة الكافية لإمداداتها في مواقع مثل المدارس والمنازل الخاصة وصيدليات الإنترنت غير القانونية، وكذلك نتيجة لاستمرار عدم وعي المتعاطين المحتملين بالمخاطر الصحية المرتبطة بتعاطي تلك المنشِّطات.

٣٦- وبناءً على ذلك تؤكِّد الهيئة من جديد أنَّ الحكومات ينبغي لها أن ترصد عن كثب مستويات استهلاك جميع المنشِّطات المستعمَلة لعلاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط وأن تكفل وصفها وفقاً للممارسة الطبية السليمة، حسبما تقتضيه الفقرة ٢ من المادة ٩ من اتفاقية سنة ١٩٧١، واستيفاء لمتطلبات الاستخدام الرشيد للعقاقير ذات التأثير النفساني، على النحو الذي توصي به منظَّمة الصحة العالمية. وينبغي للسلطات المختصة في البلدان المعنية أن تزيد من يقظتها فيما يتعلق بتسريب المنشِّطات المدرجة في الجدول الثاني والمستعملة لعلاج اضطراب نقص الانتباه/فرط النشاط والاتِّجار بتلك المنشِّطات وتعاطيها. وحيثما تقتضي الضرورة، في المدارس مثلا، ينبغي إنفاذ تدابير تكفل سلامة التخزين والتوزيع. وينبغي للمهنيين الصحيين الذين يصفون مواد لعلاج اضطراب نقص الانتباه/ فرط النشاط أن يُعرّفوا عموم الجمهور والطلاب، وخاصة آباء المرضى الصغار، بمخاطر وعواقب تعاطي تلك المواد. كما تدعو الهيئة جميع الحكومات إلى إبلاغها بأيِّ تطوّر يستجدّ بشأن تسريب تلك المواد والاتِّجار بها وتعاطيها.

رابعاً – التعاون الدولي على مكافحة ظاهرة مناولة المواد ذات التأثير النفساني بطريقة خفيّة لتسهيل ارتكاب الاعتداء الجنسي وغيره من الأفعال الإجرامية

٣٧ – من المعروف أنَّ مواد خاضعة للمراقبة الدولية، وكذلك بعض المواد غير الخاضعة للمراقبة، تُستعمَل كوسيلة لتسهيل ارتكاب الاعتداء الجنسي أو غيره من الأفعال الإجرامية. فتُخفى تلك المواد في الطعام، أو في أكثر الأحيان، في المشروبات بجرعات أعلى نسبة من الجرعات المعطاة للأغراض العلاجية بغية إضعاف مقاومة الأفراد، وكذلك ضمان عدم تذكّر الضحايا لما حدث في وقت لاحق. وكان أبرز ما لوحظ استعمال مادة فلونيترازيبام التي يطلق عليها اسم "عقّار الاغتصاب أثناء المواعيد الغرامية". وقد أشارت الهيئة تكراراً إلى ذلك الغرض من الاستعمال والإجراءات التي اتخذتها الحكومات والصناعة لمكافحة تلك المشاكل.[66]

٣٨- وكانت لجنة المخدّرات قد عالجت، في قرارها ٨/٥٢، مسألة استخدام المنتجات الصيدلانية وسيلة لتيسير ارتكاب الاعتداء الجنسي ("الاغتصاب أثناء المواعيد الغرامية"). وقد رحّبت الهيئة في تقريرها عن عام ٢٠٠٩ باعتماد اللجنة القرار ٨/٥٢، وحثّت جميع الحكومات على تنفيذ القرار في أسرع وقت ممكن. وأشارت الهيئة أيضا إلى حالات استُعملت فيها تلك المنتجات الصيدلانية لسلب الضحايا، وذلك للحصول مثلا على المعلومات الخاصة ببطاقات ائتمانهم أو لاستخدام سياراتهم، ودعت المجتمع الدولي إلى النظر في تنفيذ قرار اللجنة ٨/٥٢ المتعلق بالجرائم التي تسهّل ارتكابها مثل هذه العقاقير، بما في ذلك الاعتداء الجنسي.[67] وتلاحظ الهيئة نتيجة لذلك أنَّ خطر استعمال المنتجات الصيدلانية لإضعاف مقاومة

([66]) *تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات لعام ٢٠٠٥* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.06.XI.1)، الفقرات ٣٧-٣٩.

([67]) *تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات لعام ٢٠٠٩* ...، الفقرات ٢٦٠-٢٦٨.

الضحايا المحتملين بقصد ارتكاب الجرائم استرعى انتباه الناس عموماً ووسائط الإعلام. والواقع، فيما يُلاحظ على وجه الخصوص، أنَّ "عقاقير الاغتصاب أثناء المواعيد الغرامية" كثيرا ما تسهّل الاعتداء الجنسي، وأن وسائل الإعلام سلّطت الضوء في تقاريرها الصادرة في العديد من البلدان والمناطق في عام ٢٠١٠ على هذه الظاهرة وعلى عدم وجود تدابير مضادة فعالة تُتخذ حتى الآن بشأنها.

٣٩- وفي ضوء تلك التطورات وبغية الحصول على المزيد من المعلومات عن حجم المشكلة والتدابير المضادة المتخذة بشأنها حتى الآن، اعتمدت لجنة المخدّرات القرار ٧/٥٣ على سبيل المتابعة لقرارها ٨/٥٢. وقد حثّت اللجنة الدول، في قرارها ٧/٥٣، على التصدي لهذه الظاهرة من خلال عدّة وسائل ومنها توعية الناس عموماً بأساليب عمل المعتدين وبسبل التماس الانتصاف المتاحة للضحايا، وشجّعت الدول على تقديم كل ما لديها من خبرات ومعلومات ونتائج بحوث ذات صلة إلى الهيئة وإلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة. وبالإضافة إلى ذلك، دعت اللجنة الدول إلى تعزيز البحوث في ذلك المجال بغية قياس مدى هذه المشكلة والتأكّد من أساليب عمل المعتدين وتحديد ماهية المواد المستعملة سواء أكانت خاضعة للمراقبة الدولية أم لم تكن. وعلاوة على ذلك، حثّت اللجنة المنظَّمات الدولية المعنية، بما فيها الهيئة ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة ومنظَّمة الصحة العالمية على جمع المعلومات ومواصلة تحليل تلك الظاهرة، بغية وضع تعاريف ومعايير مشتركة، من قبيل مبادئ توجيهية دولية للتحاليل الطبية الشرعية، من أجل الكشف عن وجود المواد ذات التأثير النفساني المستعملة لغرض الاعتداء الجنسي أو الأفعال الإجرامية الأخرى.

٤٠- وعملا بقرار لجنة المخدّرات ٧/٥٣، اتصلت الهيئة بجميع الحكومات في تموز/يوليه ٢٠١٠ مسترعيةً انتباهها إلى ذلك القرار، وطالبة إليها إرسال المعلومات اللازمة بمقتضى ذلك القرار إلى الهيئة. وحتى ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، كانت ٤٧ حكومة قد ردّت على الهيئة.

٤١- وتدلّ الردود الواردة حتى التاريخ المذكورة أعلاه على أنَّ الأفعال الإجرامية التي تسهّلها العقاقير حدثت في العديد من البلدان والمناطق. وتشير المعلومات المتاحة إلى أنَّ المواد ذات التأثير النفساني استعملت في الغالب لغرض ارتكاب الاعتداء الجنسي على شابات. بيد أنَّ هناك في بلدان عديدة معلومات أيضا عن السلب والاحتيال في مجال الملكية اللذين تسهّلهما العقاقير، وهما حالتان يكون الضحايا فيهما من الرجال. وأشارت معظم الحكومات إلى أنها تواجه صعوبات في توفير بيانات دقيقة عن تلك المسألة بسبب عدم وجود أدلة طب شرعي أو غيرها من الأدلة في تلك الحالات. ولذلك فإنَّ من الصعب التأكد من الحجم الحقيقي للمشكلة، كما يُعتقد أنَّ الإبلاغ عنها منقوص كثيرا في معظم البلدان.

٤٢- ويعود السبب في الصعوبات المتعلقة بجمع تلك البيانات إلى أنَّ الضحايا أنفسهم قد لا يكونون مدركين لارتكاب الجريمة أو قد لا يكونون مستعدين لتقديم اتهام علني أو ليس بمستطاعهم القيام بذلك. فهم، أولا، قد لا يتذكّرون ما حدث نتيجة لتناول تلك المواد. وثانيا، قد لا يشتبه الضحايا في أنهم خُدّروا لأن المستحضرات التي يستعملها المعتدون بلا طعم ولا لون ولا رائحة، كما إنهم قد لا يفكرون في إجراء فحوص طب شرعي لدمهم أو بولهم. وثالثا، هناك مواد مثل غاما-بوتيرولكسون (*gamma*-butyrolactone (GBL)) وحمض غاما-هيدروكسي بوتيريك (*gamma*-hydroxybutyric acid (GHB)) تتأيّض بسرعة كبيرة وقد لا تترك أيَّ آثار في الدم أو البول بعد بضع ساعات. وإضافة إلى ذلك، فإنَّ من الصعب في بعض الثقافات أن تسعى ضحية حالات الاعتداء الجنسي، بسبب طبيعة هذه الجريمة، إلى الحصول على المساعدة المهنية، وبخاصة عندما تكون للمعتدي معرفة بالضحية قبل ارتكاب الجريمة. كما إنَّ الشعور بالعار أو الخوف من وقوع اللوم عليهم قد يردع الضحايا عن الإبلاغ عن وقوع أحداث من هذا النحو لهم، وكذلك بسبب الوصمة التي تلحق بضحايا هذه الجرائم في بعض المجتمعات. ومن ثم فإنَّ موظفي إنفاذ القانون الذين يعالجون قضايا الجرائم المسهَّل ارتكابها

بواسطة المخدّرات يحتاجون إلى تدريب خاص على استجواب الضحايا. ولذلك فإنَّ الهيئة على ثقة بأن الحكومات لن تجعل بحثها عن تلك البيانات محصورا في السجلات الجنائية الرسمية فحسب، بل إنها سوف تواصل أيضا البحث عن بيانات تستند إلى التجربة، وذلك على سبيل المثال بالاتصال بالاختصاصيين الاجتماعيين، إضافة إلى مراكز الخدمات والأزمات الخاصة بالنساء وكذلك بالممارسين الطبيين من أجل الحصول على تقديرات واقعية لحجم المشكلة.

٤٣- ويسّر الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات أن تلاحظ أنَّ العديد من البلدان قد استحدث تدابير مضادة للتصدي لهذه المشكلة وفقا للتوصية الواردة في قرار لجنة المخدّرات ٧/٥٣. وفي هذا الخصوص، ترحّب الهيئة بالمبادرات التي بدأتها بعض الحكومات بالتعاون مع أوساط الصناعة لمنع تسريب الأدوية واستعمالها في ارتكاب الجرائم التي تسهّلها العقاقير، حسبما حدث بالنسبة إلى مادة فلونيترازيبام في التسعينات من دون أن يكون لذلك تأثير سلبي على التوافر الأحيائي والاستعمال الطبي للمستحضرات المعنية. وتناشد الهيئة الحكومات التي لم تواجه تلك المشاكل بعدُ أن تنظر في اتخاذ التدابير المناسبة لمنع حوادث إعطاء المواد ذات التأثير النفساني خفيةً من أجل ارتكاب جرائم الاعتداء الجنسي أو غيره من الجرائم، إن لم تكن قد قامت بذلك.

٤٤- وتحيط الهيئة علما بالإجراءات التي اتخذها، أو يعتزم اتخاذها، كلٌ من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة والحكومات المهتمة لوضع تعاريف ومبادئ توجيهية مشتركة من أجل التحاليل الطبية الجنائية، بغية استبانة وجود مواد ذات تأثير نفساني تُستعمل لارتكاب الاعتداء الجنسي أو غيره من الأفعال الإجرامية. وترحّب الهيئة بتلك المبادرات، وسوف تدعمها وفقا للولاية المسندة إليها. وعلاوة على ذلك، سوف تواصل الهيئة رصد المشاكل التي تسببها الجرائم التي تسهّل ارتكابها هذه العقاقير، وسوف تتشارك في المعلومات التي تُجمع مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة وغيره من الهيئات الدولية، مثل منظّمة الصحة العالمية، وسوف تواصل أيضاً اتخاذ ما يلزم من إجراءات لوضع تدابير مضادة مناسبة، وكذلك تضمين تقاريرها السنوية المقبلة المعلومات التي تردها حديثا عن هذا الموضوع، حسب الاقتضاء.

خامساً – تعاطي عقاقير الوصفات الطبية المحتوية على مواد خاضعة للمراقبة

٤٥- تلتزم الدول، بموجب المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات، بأن تمنع الاتجار بالمخدّرات والمؤثّرات العقلية وتعاطيها. ويشير هذا الالتزام أيضا إلى المستحضرات الصيدلانية المحتوية على مواد خاضعة للمراقبة. ويشترط لصرف معظم هذه المنتجات وصفة طبية، وهو شرط ملزم وفقا للمعاهدات والتشريعات الوطنية ذات الصلة السارية في كل بلد على حدة.

٤٦- وفي العديد من البلدان، تحقق خفض مهمّ في الإمدادات غير المشروعة من عقاقير الوصفات الطبية المحتوية على مخدّرات أو مؤثّرات عقلية، عبر القنوات التي كانت رئيسية في الماضي، مثل التسريب من التجارة الدولية. وأعاقت الحكومات بالتعاون مع الهيئة المحاولات الهادفة إلى التسريب من التجارة الدولية. إلا أن الهيئة لاحظت أن تسريب عقاقير الوصفات الطبية هذه من قنوات التوزيع الداخلية قد تزايد في بعض البلدان. وبالإضافة إلى ذلك، فتحت قنوات اتجار جديدة، مثل الصيدليات التي تعمل بطريقة غير مشروعة على الإنترنت واستخدام البريد لأغراض التهريب.

٤٧- وكما ذكرت الهيئة في تقريرها لعام ٢٠٠٦،[68] ما زال هناك نقص في الإبلاغ عن تسريب المستحضرات الصيدلانية من قنوات التوزيع الداخلية. ورغم أن تعاطي عقاقير الوصفات الطبية مشكلة عالمية تتفشى بسرعة، لا يزال من الصعب

([68]) *تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات لعام ٢٠٠٦* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.07.XI.11)، الفقرات ٥٤-٥٨.

الحصول على بيانات شاملة عن المدى الفعلي لتعاطي هذه العقاقير، نظرا إلى عدم جمع البيانات بصورة منهجية في معظم البلدان. فغالبا ما تقتصر المعلومات المتاحة عن تعاطي عقاقير الوصفات الطبية على أدلة مستمدة من روايات متواترة أو بيانات مجمّعة عن مادة محدّدة واحدة أو مادتين محدّدتين (مثل المورفين والميثادون).

٤٨- وقد تنبه الناس في عام ٢٠٠٩ إلى مشكلة تعاطي عقاقير الوصفات الطبية نتيجة الإبلاغ عن حالات تعاطٍ أدت إلى وفاة فنانين مرموقين. ومع ذلك، لا يزال هناك نقص شديد في الوعي العام وبين وسائط الإعلام بشأن طبيعة المشكلة. فكثيرا ما توصف مشكلة تعاطي عقاقير الوصفات الطبية بأنها ضرب من إساءة استعمال المستحضرات الصيدلانية التي تستخدم في غير موضعها لعلاج الألم أو لعلاج الاكتئاب والأرق والقلق. وغالبا ما يُغَضّ الطرف عن احتمال تعاطي عقاقير الوصفات الطبية المحتوية على مخدّرات أو مؤثّرات عقلية، الأمر الذي يؤدّي إلى استخدامها كعقاقير ترفيهية أو إلى الإدمان. وهذه المشكلة، مقرونة بتوافر هذه العقاقير على نطاق واسع، تسهم في زيادة تعاطي المواد الخاضعة للمراقبة.

٤٩- وتبيّن المعلومات المقدّمة من الدول إلى الأمين العام في الاستبيان الخاص بالتقارير السنوية أن جميع البلدان تقريبا تواجه مشكلة الاتجار بعقاقير الوصفات الطبية وتعاطيها. ولا تنهض معظم البلدان بجمع منهجي للبيانات المتعلقة بتعاطي المستحضرات الصيدلانية المحتوية على مواد خاضعة للمراقبة و/أو الاتجار بها. وفي البلدان التي يرصد فيها تعاطي عقاقير الوصفات الطبية بشكل منهجي في الدراسات الاستقصائية لعامة السكان أو لفئات محددة من السكان، تشير البيانات إلى أن هذا الضرب من التعاطي منتشر على نطاق واسع ويمثل مشكلة رئيسية في كثير من الحالات.

٥٠- وتمثل عقاقير الوصفات الطبية في كثير من البلدان الفئة الثانية أو الثالثة من العقاقير الأكثر عرضة للتعاطي وشبائه الأفيون التي تُصرف بوصفة طبية والتي يغلب ذكرها في هذا الصدد هي البوبرينورفين والميثادون. أما شبائه الأفيون الأخرى التي ذُكرت على وجه التحديد فهي المورفين والكوديين والبيثيدين، في حين أبلغت عدة حكومات عن تعاطي العقاقير المدرجة في فئة "شبائه الأفيون الأخرى". وتتمثل الفئة التي أفيد بتعاطيها في كل بلد تقريبا في المسكّنات والمهدّئات، والمواد التي يشار إليها في أغلب الأحيان هي البنزوديازيبينات ومثل ألبرازولام والكلونازيبام والديازيبام والفلونيترازيبام واللورازيبام.

٥١- ويشكّل تعاطي البنزوديازيبينات، بمفردها أو بخلطها مع الكحول و/أو المخدّرات المصنوعة بصورة غير مشروعة مثل الكوكايين والهيروين أو الميثيلين ديوكسي ميثامفيتامين ("الإكستاسي")، مشكلة ما زال مداها غير معترف به إلى حد بعيد في معظم البلدان. وقد أشار العديد من الحكومات في الاستبيان الخاص بالتقارير السنوية إلى أن الأشخاص في بلدانها يتلقون العلاج من تعاطي البنزوديازيبينات أو مواد غير محددة من المسكّنات وإلى أن تعاطي البنزوديازيبينات آخذ في الازدياد، رغم عدم توفّر بيانات موثوق بها.

٥٢- وفي بعض البلدان، يتسم جمع البيانات عن تعاطي عقاقير الوصفات الطبية بطريقة أكثر منهجية، ومن ثم تتوافر معلومات أكثر دقة. فعلى سبيل المثال، تفيد الدراسة الاستقصائية الوطنية بشأن تعاطي العقاقير والصحة لعام ٢٠٠٨ أن ٦,٢ مليون شخص في الولايات المتحدة يتعاطون عقاقير الوصفات الطبية، وهو عدد يزيد عن العدد الإجمالي للأشخاص الذين يتعاطون الكوكايين والهيروين وعقاقير الهلوسة والإكستاسي والمستنشقات. وأبلغ عن حالة مماثلة في كندا. وتشير بيانات عام ٢٠٠٥ إلى أن معظم متعاطي المخدّرات المتداولة في الشوارع في جميع المدن الرئيسية تقريبا في كندا (باستثناء فانكوفر ومونتريال) يتعاطون شبائه الأفيون التي لا يجوز صرفها بدون وصفة طبية لأسباب غير طبية. ويقدر أن نسبة تتراوح بين ١ و٣ في المائة من السكان في كندا تتعاطى شبائه الأفيون التي لا تُصرف بدون وصفة طبية. وفي ألمانيا، يُقدَّر أن ما بين ١,٤ مليون و١,٩ مليون شخص هم من المدمنين على المستحضرات الصيدلانية. وبدأت السلطات الألمانية تنفيذ برنامج لرصد تعاطي المستحضرات الصيدلانية بين الزبائن في مراكز علاج الإدمان

على المخدّرات. وفي فرنسا التي ينفّذ فيها منذ سنوات عديدة نظام لتقييم الارتهان للمستحضرات الصيدلانية في مختلف أنحاء البلد، أبلغ عن تعاطي المستحضرات الصيدلانية، وخاصة تلك التي تحتوي على البنزوديازيبين والبوبرينورفين والميثادون. ووردت تقارير مماثلة من حكومات البلدان الإسكندنافية.

٥٣- ومن الأمور التي تثير القلق بوجه خاص ارتفاعُ نسب تعاطي المخدّرات بين الشباب في السنوات الأخيرة. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، لوحظ أن شبائه الأفيون المستخدمة كمسكّنات للآلام يتعاطاها الشباب في المقام الأول (ممّن تتراوح أعمارهم بين ١٨ و٢٥ سنة) والمراهقون (ممّن تتراوح أعمارهم بين ١٢ و١٧ سنة). وتشير البيانات المجمعة من أجل التقرير المتعلق بالمشروع الأوروبي لاستقصاء تعاطي الكحول وغيره من المخدّرات في المدارس لعام ٢٠٠٧ إلى أن ما يناهز ١٥ في المائة من مجموع الطلاب يستعملون المسكّنات أو المهدّئات بدون وصفة طبية في عدة بلدان في أوروبا.

٥٤- وفي البلدان التي يرصد فيها تعاطي عقاقير الوصفات الطبية رصدا منهجيا، رُئي أن عقاقير الوصفات الطبية من العقاقير الرئيسية المسبّبة لحالات الوفاة الناجمة عن الجرعات المفرطة. ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال، أفادت لجنة الفحص الطبي في ولاية فلوريدا بأن تعاطي أحد عقاقير الوصفات الطبية المحتوية على مادة خاضعة للمراقبة الدولية (الهيدروكودون أو الأوكسيكودون أو الميثادون) كان سبب وفاة ١٨٤ ٢ شخصا عام ٢٠٠٨. وفي المملكة المتحدة، كان الميثادون أحد العقاقير الرئيسية المتسبّبة في ٢٧ في المائة من الوفيات المرتبطة بالعقاقير في صفوف الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٦ و٢٤ سنة عام ٢٠٠٨.

٥٥- وأشيع الأساليب المبلغ عنها لتسريب المستحضرات الصيدلانية المحتوية على مواد خاضعة للمراقبة هي الوصفات الطبية المزوّرة والوصفات الطبية المباعة والسرقة (من الصيدليات والمستشفيات وعيادات الأطباء) والحصول على وصفات طبية من الأطباء تزيد عن الحد الضروري ("تسوق الوصفات الطبية"). بيد أن الجماعات الإجرامية المنظمة أدركت في السنوات الأخيرة الطلب المحتمل على عقاقير الوصفات الطبية المتّجر بها وأضافت عقاقير مسرّبة من عقاقير الوصفات الطبية إلى إمداداتها من المخدّرات. وتؤدّي صيدليات الإنترنت التي تعمل بصورة غير مشروعة دورا رئيسيا في تزايد الأسواق غير المشروعة لعقاقير الوصفات الطبية.

٥٦- وترى الهيئة أنه يتعين على السلطات الوطنية المختصة إيلاء مزيد من الاهتمام لمشكلة تعاطي عقاقير الوصفات الطبية عند صوغ سياسات الصحة العامة. وتناشد الهيئة الحكومات أن تنظر في اتخاذ التدابير التالية للتصدي لتعاظم مشكلة تعاطي عقاقير الوصفات الطبية المحتوية على مواد خاضعة للمراقبة الدولية. وينبغي للحكومات أن تدرج، إلى أقصى حد ممكن، تعاطي تلك العقاقير في الدراسات الاستقصائية الوطنية بشأن تعاطي المخدّرات من أجل الحصول على معلومات عن مدى انتشار تعاطي العقاقير وأنواع العقاقير المتعاطاة، وهو ما سيتيح لها وضع أنسب الاستراتيجيات لمراقبة المخدّرات. ومن المهم أيضا أن ترفع سلطات إنفاذ القانون إلى سلطات مراقبة المخدّرات تقارير بصورة منتظمة عن المضبوطات من المستحضرات الصيدلانية، بالإضافة إلى تقديم تقارير إلى المنظمات الدولية ذات الصلة عن المضبوطات من المنتجات الصيدلانية التي تحتوي على مواد خاضعة للمراقبة الدولية.

٥٧- وتشجّع الهيئة الحكومات على استحداث برامج لرصد عقاقير الوصفات الطبية أو توسيع نطاق تلك البرامج. وعلاوة على ذلك، وسعيا إلى الحد من ممارسات وصف الأدوية بشكل غير سليم، ينبغي أن تنظر الحكومات في تعزيز برامج تشجّع الاستخدام الرشيد لعقاقير الوصفات الطبية. وتقترح الهيئة أن تُستهَلّ برامج لتوعية سلطات إنفاذ القانون الوطنية والدولية بأن تعاطي عقاقير الوصفات الطبية مشكلة من مشاكل مكافحة المخدّرات شبيهة بتعاطي المخدّرات غير المشروعة. وعندما يُكشف عمل غير قانوني من جانب العاملين في المجال الطبي أو الصيدلاني، فينبغي توقيع العقوبات المناسبة على مرتكبيه. وتود الهيئة تذكير الحكومات بأنه ينبغي إما حظر بيع المواد الخاضعة

للمراقبة الدولية بواسطة صيدليات الإنترنت أو مراقبته عن كثب (انظر الفقرات ٢٦٩-٢٧٢ أدناه). وينبغي للحكومات أن تدرك أن التغيرات التي تشهدها أنماط تعاطي المخدّرات قد تتطلب إجراء تعديلات على برامج علاج الإدمان على المخدّرات. وإذا كان أحد عقاقير الوصفات الطبية يحتوي على مادة خاضعة للمراقبة تتعاطى، فيتعين تحديد خيارات العلاج المناسبة وتنفيذها.

سادساً – متابعة قرار لجنة المخدّرات ١٣/٥١: التصدي للخطر الذي يشكّله توزيع المواد الخاضعة للمراقبة الدولية في السوق غير الخاضعة للتنظيم الرقابي

٥٨- إن توزيع العقاقير الخاضعة للمراقبة الدولية عبر السوق غير الخاضعة للتنظيم الرقابي، والذي كثيراً ما يتسم بضلوع الشبكات الإجرامية المنظمة وتزايد سهولته بسبب الإنترنت، أضحى مشكلة عالمية تؤثّر على البلدان النامية أساساً. وقد ينتج عن استخدام الأدوية التي تحتوي على مواد خاضعة للمراقبة الدولية يُحصَل عليها من السوق غير الخاضعة للتنظيم الرقابي، بصرف النظر عما إذا كانت مسرَّبة من قنوات شرعية أم كانت عقاقير مزيّفة، مشاكل صحية خطيرة، بما فيها الارتهان بل ربما الموت.

٥٩- وقد استرعت الهيئة من قبل انتباه المجتمع الدولي إلى الممارسة الواسعة الانتشار المتمثلة في توزيع الأدوية عن طريق السوق غير الخاضعة للتنظيم الرقابي، وأوصت بأن تتخذ جميع الحكومات والصناعة الصيدلانية والرابطات المهنية والمنظمات الدولية تدابير منسّقة للتصدي لهذه المشكلة.[69] وفي عام ٢٠٠٧، اعتمدت لجنة المخدّرات القرار ١٣/٥١ بشأن التصدي لمشكلة توزيع المواد الخاضعة للمراقبة الدولية من خلال السوق غير الخاضعة للتنظيم الرقابي، ودعت الهيئات الدولية ذات الصلة، مثل منظمة الصحة العالمية والإنتربول ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة، إلى مساعدة الدول الأعضاء في جهودها لمعالجة هذه المشكلة، عند الاقتضاء.

٦٠- وثمة حاجة إلى تعاون الصناعة الصيدلانية والرابطات المهنية للتوصل إلى نتائج مستديمة في الحد من توزيع الأدوية في الأسواق غير الخاضعة للتنظيم الرقابي على المستوى العالمي، وخصوصاً في خفض مبيعات الأدوية المزيّفة. وتُقدِّر الهيئة الجهود التي تبذلها فرقة العمل الدولية المعنية بمكافحة تزييف المنتجات الطبية، التابعة لمنظمة الصحة العالمية، إلى جانب المنظمة الدولية للشرطة الجنائية والمنظمة العالمية للجمارك ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة وشركاء معنيين آخرين، بما في ذلك الرابطات الصيدلانية، لمكافحة المشاكل المرتبطة بالأسواق غير الخاضعة للتنظيم الرقابي والحيلولة دون التجارة في المنتجات المزيّفة أو الأدوية الرديئة النوعية ومنع توزيع تلك المنتجات والأدوية. وتلاحظ الهيئة مع التقدير أن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة أجرى تقييماً لخطر الاتجار عبر الوطني وسيادة القانون في غرب أفريقيا تصدّى، في جملة ما تصدى له من مسائل، لمشكلة تزييف الأدوية في هذه المنطقة دون الإقليمية، وهي من أشد المناطق تأثرا بهذه المشكلة، والمكتب يواصل جهوده في سبيل إعداد استجابة فعّالة للمشكلة.

٦١- وتشدّد الهيئة مجدداً على الحاجة إلى أن تطبق جميع الأطراف المعنية تطبيقاً صارماً تدابير المراقبة المتوخاة في إطار المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات وتنفذ التشريعات القائمة لضمان عدم صنع المواد الخاضعة للمراقبة أو استيرادها أو تصديرها بطريقة غير مشروعة وعدم تسريبها إلى الأسواق غير الخاضعة للتنظيم الرقابي. وعلى جميع الحكومات أن تنفّذ أيضاً التوصيات التي تضمنها تقرير الهيئة لعام ٢٠٠٦ بهذا الشأن.[70] وتلاحظ الهيئة اتساع طائفة المنتجات التي يمكن الحصول عليها في السوق غير الخاضعة للتنظيم الرقابي، بما فيها المواد التي تحتوي على مخدّرات أو مؤثّرات عقلية. ولذا فإن

([69]) *تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات لعام ٢٠٠٦ ...*، الفقرات ١-٣٩.

([70]) المرجع نفسه، الفقرات ٣٧ إلى ٣٩.

السلطات الوطنية المختصة، وخصوصاً السلطات الجمركية، كثيراً ما تخفى عليها أنواع الأدوية التي تدخل بلدانها ليتم توزيعها في السوق غير الخاضعة للتنظيم الرقابي. وعلاوة على ذلك، فإن هذه السلطات كثيراً ما تفتقر إلى الخبرة الضرورية لمعرفة محتوى شحنات الأدوية المزيّفة التي قد تكون موجّهة نحو السوق غير الخاضعة للتنظيم الرقابي. ولذلك، فإن الهيئة تشجّع جميع الحكومات على النظر في توفير التدريب للسلطات الجمركية على كشف الأدوية المزيّفة واستحداث التكنولوجيا اللازمة لكي تستعملها في كشفها.

سابعاً – استغلال المنتجات الصيدلانية لتيسير الاعتداء الجنسي والجرائم الأخرى

٦٢- ترحّب الهيئة باعتماد لجنة المخدّرات القرار ٨/٥٢ الذي تحثّ فيه الدول الأعضاء على اعتماد تدابير للتصدي للمشكلة المستجدّة المتعلقة بتناول المخدّرات لتيسير الاعتداء الجنسي ("الاغتصاب أثناء المواعيد الغرامية"). والمواد المشمولة بهذا القرار تتضمن القنّب، وهو مخدّر خاضع للمراقبة بموجب اتفاقية سنة ١٩٦١، ومواد مثل الألبرازولام والكلونازيبام والديازيبام والفلونيترازيبام وحمض غاما-هيدروكسي الزبد واللورازيبام والميبروبامات والميدازولام والفينسيكليدين والسيكوباربيتال والتيمازيبام والتريازولام والزولبيديم الخاضعة للمراقبة بموجب اتفاقية سنة ١٩٧١، والكحول و١،٤-البيوتانديول والغاما-بوتيرولاكتون وهيدرات الكلورال والكيتامين والسكوبولامين، وهي مواد غير خاضعة للمراقبة الدولية. وعلاوة على ذلك، حثّت اللجنة، في قرارها ٨/٥٢، الدول الأعضاء على تعزيز الوعي العام بهذه المشكلة والنظر في فرض ضوابط أشدّ على تلك المواد أو في اتخاذ تدابير أخرى تهدف إلى الحيلولة دون تناول تلك المواد لتيسير الاعتداءات الجنسية، بما يشمل المواد غير الخاضعة للمراقبة الدولية، وعلى تبادل المعلومات، من خلال قنوات ثنائية وإقليمية ودولية، بشأن الاتجاهات المستجدّة في تناول المخدّرات لارتكاب تلك الجرائم. كما دعت اللجنةُ الصناعات المعنية إلى استحداث تركيبات فيها سمات أمان، مثل الأصباغ والنكهات، لتنبيه الضحايا المحتملين إلى تلوّث ما يشربون، دون المساس بالتوافر الأحيائي للمكوّنات النشطة في المخدّرات المشروعة.

٦٣- إن إساءة استعمال المواد، بصرف النظر عما إذا كانت مصنوعة بطريقة غير مشروعة أم مسرَّبة من قنوات مشروعة، بغية الاعتداء الجنسي أو ارتكاب جرائم أخرى، ليست مسألة جديدة. وعلى وجه التحديد، فإن البنزوديازيبينات، التي يخضع الكثير منها للمراقبة بموجب اتفاقية سنة ١٩٧١، لها تاريخ من حيث إساءة الاستعمال جيد التوثيق في الأدبيات العلمية والقانونية. فقد استُخدمت بقصد إجرامي لإضعاف مقاومة الأفراد، لاستغلال ممتلكاتهم أو أجسادهم مثلاً بموافقتهم الظاهرية دون أن يتذكروا فيما بعد أي شيء عما حدث. وتشمل ضروب السلوك غير المرغوب والمحفَّز بالاستهلاك عن غير علم للبنزوديازيبينات الكشف عن معلومات البطاقات الائتمانية والتسوق في عدد من المتاجر والتوقيع على الشيكات والخصم من البطاقات الائتمانية والتخلي عن سيارة (مع المفاتيح وأوراق التسجيل) وتصور التعرض للاغتصاب وكأنه تجربة ممتعة. وجرعات العقاقير المستخدمة في مثل هذه الأنشطة الإجرامية تفوق تلك المستخدمة للأغراض العلاجية، وتُستخدم الأطعمة أو المشروبات لإخفاء وجود العقاقير التي كثيراً ما تُستهلك مع الكحول. وقد لا يقتصر ارتكاب هذه الجرائم على أماكن مثل الحانات والمطاعم والنوادي الليلية والمطارات بل يمكن أن ترتكب أيضاً في الأماكن الخاصة، مثل منزل أحد الأصدقاء.

٦٤- ومن بين البنزوديازيبينات، كان الفلونيترازيبام في وقت ما من العقاقير التي يجري تعاطيها على نطاق واسع في الاعتداء الجنسي حتى أنه أصبح يُعرف باسم "عقار الاغتصاب أثناء المواعيد الغرامية". وقد أُدرج الفلونيترازيبام لأول مرة ضمن الجدول الرابع من اتفاقية سنة ١٩٧١ في عام ١٩٨٤ لكنه نُقل إلى الجدول الثالث من الاتفاقية في عام ١٩٩٥. ومن بعد

ذلك، تم بنجاح إيقاف تسريبه من التجارة الدولية.[71] بيد أن تسريب الفلونيترازيبام من قنوات التوزيع الداخلي استمر خلال التسعينات. وقد ثبتت فعّالية العمل المتضافر بين حكومات جميع كبار المصنعين والمستوردين للمادة، بالتعاون الوثيق مع صناعة المستحضرات الصيدلانية. فقد شهد الإبلاغ عن عمليات ضبط الفلونيترازيبام المسرَّب تراجعاً كبيراً منذ عام ٢٠٠٤.[72] وتشمل التدابير التي اتخذتها دوائر الصناعة لوقف إساءة استعمال الفلونيترازيبام بغية الاعتداء الجنسي: إنهاء صنع وتوزيع الأقراص العالية الجرعة على المستوى العالمي، واستحداث وتسويق أقراص منخفضة الجرعة، واستعمال صبغة في لب الأقراص الجديدة وسطحها لتسهيل كشفها في السوائل وإطالة مدة ذوبانها.

٦٥- وعلى الرغم من أمثلة النجاح المبينة أعلاه، فإن إساءة تناول عدد من المواد بغية الاعتداء الجنسي وارتكاب جرائم أخرى يتواصل في العديد من البلدان. ويميل المجرمون إلى تناول مواد أخرى لتسهيل ارتكاب جرائمهم، منها حمض غاما-هيدروكسي الزبد، وهي مادة لا تزال غير خاضعة للمراقبة الوطنية الكاملة في البلدان كافة على الرغم من وضعها تحت المراقبة الدولية في عام ٢٠٠١. كما يميل المجرمون إلى تناول مواد لا تخضع حالياً للمراقبة الدولية، مثل الكيتامين و١،٤-البيوتانديول والغاما-بوتيرولاكتون، نظراً لسهولة الحصول عليها عبر القنوات الشرعية. ويحصل المتّجرون بالمخدّرات على هذه المواد عن طريق صيدليات الإنترنت ونظام البريد أو من صنّاعها غير الشرعيين.

٦٦- وتحثّ الهيئة جميع الحكومات على تنفيذ قرار لجنة المخدّرات ٨/٥٢ في أقرب وقت ممكن للتصدي للتوجه الجديد نحو استعمال طائفة متنوعة من المواد لتسهيل ارتكاب الجرائم. والأهم من ذلك، تشجّع الهيئةُ الحكومات على توعية الناس (وكذلك الفئات الضعيفة من السكان في إقليمها إن وجدت) بأن الأطعمة والمشروبات التي تغيب لفترة عن نظر أصحابها يمكن أن تكون ملوَّثة ببعض المواد لتسهيل ارتكاب جرائم، من قبيل الاعتداء الجنسي.

٦٧- وعلى الحكومات أن تنبه أجهزة إنفاذ القانون والأجهزة القضائية إلى مثل هذه الممارسات لتمكين تلك الأجهزة من اتخاذ ما يناسب من تدابير مضادة في إطار التشريعات الوطنية متى أمكن. وفي العديد من البلدان، يلاحظ أن تناول المواد لتسهيل ارتكاب الجريمة لا يشكِّل فعلاً إجرامياً ومن ثم لا يمكن معاقبته على النحو الصحيح. وتشجّع الهيئة جميع الحكومات المتأثرة بإساءة استخدام مواد لتلك الأغراض على اتخاذ جميع الخطوات الضرورية لاعتماد تشريعات وطنية أو تعديل تشريعاتها في أقرب وقت ممكن لمعالجة تلك المشكلة.

٦٨- وتود الهيئة تذكير جميع الحكومات بالحاجة إلى ضمان أن تكون جميع تدابير المراقبة المطلوبة بمقتضى المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات، مثل اشتراط الوصفات الطبية ونظام التفتيش على جهات صرفها، مطبقة تطبيقاً مشدداً على المواد الخاضعة للمراقبة الدولية بغية منع تناول تلك المواد لأغراض إجرامية. وتشجّع الهيئةُ الحكومات على أن تنظر، عملاً بقرار لجنة المخدّرات ٨/٥٢، في تطبيق ضوابط أشد من تلك التي ترتئيها حالياً المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات، عند الاقتضاء، لمنع تسريب المواد من قنوات التوزيع الداخلي بغرض ارتكاب جريمة. ومثال ذلك أن الكيتامين هو من المواد الأكثر استعمالاً لارتكاب الجريمة، ولذا، على الحكومات أن تنظر في مراقبة الكيتامين من خلال إدراجه في قائمة المواد المراقبة بموجب تشريعاتها الوطنية إذا تطلب الوضع في إقليمها.

٦٩- وقد كان تعاون دوائر الصناعة على درجة عالية من الأهمية في الحد من إساءة استخدام الفلونيترازيبام المصنوع بطريقة مشروعة كأحد العقاقير المعروفة باسم "عقاقير الاغتصاب أثناء المواعيد الغرامية". وتدعو الهيئةُ دوائر الصناعة الصيدلانية والصناعة الكيميائية إلى المساعدة في التصدي للاتجاه المستجد المتمثل في تعاطي مواد أخرى بقصد ارتكاب

([71]) كان الفلونيترازيبام يُسرَّب أساساً ليتعاطاه مدمنو الهيروين. ولم يكن يُساء استعمال سوى جزء ضئيل من الفلونيترازيبام المسرَّب في حوادث الاعتداء الجنسي.

([72]) *تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات لعام ٢٠٠٥* ...، الفقرات ٣٧ إلى ٣٩.

جرائم وإلى النظر في اتخاذ ما هو مناسب من التدابير المضادة. وتشجّع الهيئةُ الحكومات على ضمان أن تكون جميع الشركات المصنّعة والمتاجرة في إقليمها في المواد المذكورة آنفاً على وعي بإمكانية تناول تلك المواد لتسهيل ارتكاب الجرائم. كما تشجّع الهيئةُ الحكومات أيضاً على التماس الدعم من الشركات المعنية في التعامل مع هذه المشكلة.

٧٠- وليس هنالك من طريقة منهجية لجمع المعلومات عن هذه الجرائم على المستويين الوطني والدولي، إذ إن هذه الجرائم غالباً ما لا تتناولها التشريعات الوطنية وغالباً ما لا تكون هذه الأنشطة مشمولة في الدراسات الاستقصائية لتعاطي المخدّرات. وعليه، فإن حجم المشكلة غير معروف. وتدعو الهيئة جميع الحكومات إلى تبادل أي معلومات تتوفر لديها بشأن الاتجاهات المستجدة في تعاطي المواد بغية الاعتداء الجنسي أو لارتكاب جرائم أخرى مع غيرها من الحكومات والهيئات الدولية، بما فيها الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات، نظراً لحاجة المجتمع الدولي إلى الوصول إلى فهم أشمل لحجم المشكلة بحيث يتسنى له أن يقرر ما إذا كانت هناك حاجة إلى اتخاذ أي تدابير إضافية لمنع هذا التعاطي.

خامساً– مسائل أخرى

أولاً – استعمال بذور القنّب لأغراض غير مشروعة

١- تناولت لجنة المخدّرات، في قرارها ٥/٥٢ المعنون "استكشاف جميع جوانب استخدام بذور القنّب لأغراض غير مشروعة"، مسألة استعمال بذور القنّب لزراعة نبتات القنّب على نحو غير مشروع. وطلبت اللجنة في ذلك القرار إلى الهيئة أن تعمل، ضمن الولاية المسنَدة إليها بمقتضى المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات وبالتعاون، عند الاقتضاء، مع سائر الهيئات الدولية المختصة، على جمع معلومات من الدول الأعضاء عن التنظيم الرقابي لبذور القنّب، بما في ذلك معلومات عن بيع بذور القنّب عبر الإنترنت، وأن تُشرك الدول الأعضاء في الاطّلاع على تلك المعلومات.

٢- وقد أرسلت الهيئة إلى جميع الحكومات استبيانا بشأن لوائحها التنظيمية الخاصة ببذور القنّب بغية استبانة الأحكام الواردة في القوانين الوطنية واللوائح التنظيمية الإدارية الهادفة إلى منع استعمال بذور القنّب لزراعة نبتات القنّب على نحو غير مشروع، وإلى الحصول على شروح بشأن مختلف اللوائح التنظيمية المتعلقة ببذور القنّب والمطبّقة في البلدان في جميع أنحاء العالم. وطُلب إلى المنظَّمات الدولية تقديم معلومات عن أيّ لوائح تنظيمية خاصة ببذور القنّب كانت قد حصلت عليها أثناء تنفيذها للولايات المسندة إليها وبرامجها.

٣- وقدّمت المفوضية الأوروبية نظرة مجملة على تشريعات الاتحاد الأوروبي الخاصة ببذور القنّب الشائع. وتنصّ تشريعات الاتحاد الأوروبي على أنَّ أنواع القنّب المدرجة في الفهرس العام لمختلف أنواع النباتات الزراعية التابع للمفوضية والتي لا تحتوي على أكثر من ٠,٢ في المائة من تتراهيدروكانابينول (THC) هي فقط التي تستحق الحصول على مدفوعات الدعم الزراعي المباشر. وبناءً على ذلك، لا يُؤذَن باستيراد بذور القنّب إلى الاتحاد الأوروبي من أجل زرعها إلا عندما يكون ما يحتويه نوع القنّب المعني من تتراهيدروكانابينول لا يتجاوز ٠,٢ في المائة. ولا يجوز استيراد بذور القنّب لأيّ أغراض أخرى غير زرعها إلا إذا كانت غير قابلة للحياة والنمو (أي جُعلت غير ملائمة للزراعة)، أو ممزوجة بحبوب أخرى من أجل تغذية الحيوانات، أو مخصّصة لإعادة تصديرها إلى بلد خارج الاتحاد الأوروبي.

٤- وقد تلقّت الهيئة ردودا على الاستبيان الخاص باللوائح التنظيمية الخاصة ببذور القنّب من ١٠٤ حكومات (٤٩ في المائة) من أصل ٢١١ حكومة طُلب الاستبيان منها. وقد بيّنت الردود، بصورة عامة، أنَّ طائفة واسعة من النهوج التنظيمية الرقابية تُطبَّق في بلدان مختلفة.

٥- وذكرت غالبية الحكومات المجيبة (٥٩ في المائة) أنَّ لديها قوانين وطنية أو لوائح تنظيمية إدارية بشأن إنتاج بذور القنّب. ويُعنى أحد النهوج التنظيمية الرقابية بإدراج بذور القنّب في التعريف القانوني للقنّب (أبلغت عن ذلك أستراليا وأنغولا وزمبابوي والسلفادور وغيانا وليتوانيا ومالطة وماليزيا والمكسيك وموريشيوس ونيوزيلندا وهونغ كونغ (الصين)، مما يجعل بذور القنّب خاضعة لقوانين المخدّرات ذات الصلة وينظّم إنتاج بذور القنّب باعتباره إنتاج عقاقير مخدّرة. وتقتصر نهوج أخرى على إخضاع بذور القنّب القابلة للحياة والنمو فقط للمراقبة الوطنية للمخدّرات (في كندا ومالطة والولايات المتحدة)؛ أو بإجازة إنتاج بذور القنّب التي تحتوي على تتراهيدروكانابينول بأقل من العتبة المقرّرة (أبلغ عن ذلك عدد من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي)؛ أو بإجازة استيراد بذور القنّب ولكن بإذن خاص فحسبُ (أبلغت عن ذلك كولومبيا والهند).

٦- وأما فيما يتعلق بالتجارة الدولية في بذور القنّب، فقد أشار حوالي نصف عدد الحكومات المجيبة (٥٣ في المائة) إلى أنَّ لديها أحكاما لمراقبة استيراد بذور القنّب. وأبلغ حوالي نصف عدد الحكومات أيضاً (٤٧ في المائة) بأن لديها أحكاماً بشأن مراقبة تصدير بذور القنّب. ويجب الحصول على إذن استيراد أو تصدير بذور القنّب في معظم تلك البلدان. ولكن في البلدان التي تُعتبر فيها بذور القنّب عقاقير خاضعة للمراقبة، تُنظَّم التجارة الدولية وفقا للأحكام المتعلقة بالتجارة في العقاقير المخدّرة. وتقتصر الواردات أو الصادرات في بعض البلدان على أنواع معيّنة من بذور القنّب، مثل بذور

القنّب التي أُخضعت للمعالجة المانعة للإنبات (أبلغت عن ذلك اليابان)، أو أنواع بذور القنّب التي تحتوي على تتراهيدروكانابينول بدرجة تقلّ عن مستوى محدد، أو البذور المدرجة في فهرس الأنواع المأذون بها (بحسب ما أبلغ عن ذلك عدد من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي). ويحظر استيراد أو تصدير بذور القنّب في بعض البلدان (الأرجنتين وإيسلندا والبرازيل وبنما وزامبيا والصين وغواتيمالا ولبنان).

٧- وينظّم زهاء نصف عدد الحكومات المجيبة (٥١ في المائة) بيع بذور القنّب أو شرائها أو الإعلان عنها أو حيازتها داخليا. وفي البلدان التي تخضع بذور القنّب فيها للمراقبة الوطنية للمخدّرات، يعتبر بيع وشراء وحيازة بذور القنّب على نحو غير خاضع للقانون جرائم ذات صلة بالمخدّرات. وفي بعض البلدان (مثل إستونيا وفنلندا وقبرص وهنغاريا واليابان) فإنَّ من غير المشروع حيازة و/أو شراء و/أو بيع بذور القنّب إذا كانت البذور ستُستعمَل لزراعة نبتات القنّب على نحو غير مشروع. وفي تلك الحالات، تعتبر حيازة بذور القنّب والمتاجرة بها أفعالا تحضيرية للزراعة غير المشروعة وتُطبَّق عليها أحكام مكافحة تلك الزراعة غير المشروعة. وقد حظرت بضع دول (إسرائيل والبرازيل والجمهورية الدومينيكية وزمبابوي والمكسيك والولايات المتحدة واليابان) الإعلان عن بذور القنّب أو جعلت الإعلان عن العقاقير غير المشروعة عملا غير قانوني. وأبلغت الغالبية العظمى من الحكومات المجيبة (٨٧ في المائة) عن عدم وجود لوائح تنظيمية محددة لديها بشأن بيع بذور القنّب عبر الإنترنت. بيد أنَّ العديد منها أكّد أنَّ بيع بذور القنّب عبر الإنترنت مشمول بالأحكام العامة بشأن بيع بذور القنّب المطبقة بصرف النظر عن أسلوب البيع. وأبلغ ثلث عدد الحكومات المجيبة (٣٣ في المائة) عن أنه لاحظ معاملات مشبوهة تتعلق ببذور القنّب المستعمَلة لأغراض غير مشروعة أو أنه قام بضبط بذور قنّب كان معظمها بكميات صغيرة.

٨- ورأى عدد من الحكومات أنَّ من اللازم اتخاذ تدابير شاملة، في مجالات منها إنفاذ القوانين والتعاون فيما بين الأجهزة الحكومية وتبادل المعلومات على الصعيد الدولي والتوعية، وذلك بغية منع استعمال بذور القنّب في زراعة نبتات القنّب بصفة غير مشروعة. وفيما يتعلق بالتدابير التي يمكن اتخاذها لمراقبة بذور القنّب، اقتُرح بأن يجري التمييز بين بذور القنّب القابلة للإنبات والبذور غير القابلة للحياة. وأُعرب أيضا عن رأي مؤداه أنه ينبغي للمجتمع الدولي، عند النظر في تدابير المراقبة، أن يسعى إلى تجنّب التأثير سلبا في استعمال بذور القنّب في الأغراض المشروعة.

٩- وتلاحظ الهيئة أنَّ اتساع نطاق توافر بذور القنّب غير الخاضعة للمراقبة بمقتضى المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات من شأنه أن يُسهم في زراعة نبتات القنّب على نحو غير مشروع. وبالنظر إلى نهوج التنظيم الرقابي المختلفة فيما يخص بذور القنّب والتي شُرحت في الردود على الاستبيان، تُشجّع الهيئة الحكومات كلها على مواصلة استبانة أفضل الممارسات المتّبعة في معالجة مسألة استعمال بذور القنّب لأغراض غير مشروعة. وتدعو الهيئة الحكومات إلى النظر في اتخاذ تدابير مناسبة على الصعيد الوطني لتمنع ذلك الاستعمال منعا فعّالا. ويمكن لتلك التدابير أن تشمل، على سبيل المثال، فرض قيود على تجارة بذور القنّب القابلة للإنبات أو على أنواع بذور القنّب التي يتجاوز ما تحتويه من تتراهيدروكانابينول عتبة محددة.

١٠- ويساور الهيئة قلق بشأن انتشار بيع بذور القنّب على نطاق واسع، وخصوصاً عبر الإنترنت، لكي تُستعمل لأغراض غير مشروعة. ومن الواضح أنَّ الذين يستخدمون مواقع على شبكة الإنترنت وينشرون فيها إعلانات إلكترونية لبيع بذور القنّب إنما يحرّضون الأفراد على مزاولة زراعة نبتات القنّب على نحو غير مشروع. ولذلك، طلبت الهيئة إلى حكومات مختارة أن تقدّم معلومات عن بيع بذور القنّب عبر الإنترنت، بما في ذلك معلومات عن المعاملات المكتشفة، وعن مشغّلي المواقع الشبكية المتورطين وعن مصادر ومقاصد شحنات بذور القنّب، وعن التدابير التي تتخذها الحكومات لمعالجة هذه المسألة. ويبدو من الردود المتلقاة أنَّ المعلومات عن معاملات

الإنترنت ذات الصلة ببيع بذور القنّب المراد استعمالها لأغراض غير مشروعة، لا تكون متاحة للحكومات في أكثر الأحيان. ولذلك فإنَّ الهيئة تدعو الحكومات إلى أن ترصد على نحو متزايد الحالات ذات الصلة باستخدام الإنترنت لبيع بذور القنّب المراد استعمالها لأغراض غير مشروعة، وأن تعزّز الجهود الرامية إلى منع ذلك النشاط. وفي ذلك الشأن، تدعو الهيئة الحكومات إلى تطبيق الفقرة ١ (ج) '٣' من المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، التي تقتضي من الدول الأطراف تجريم جملة من الأفعال ومنها تحريض الغير أو حضّهم علانية على زراعة نباتات القنّب على نحو غير مشروع أو على استعمال القنّب على نحو غير مشروع.

ثانياً – المواد النباتية التي تحتوي على مواد ذات تأثير نفساني

١١- استُعملت على نحو تقليدي، في بعض البلدان والمناطق، نباتات كثيرة تحتوي على مواد ذات تأثير نفساني ولها خواص منشّطة أو مُهلوسة، وكذلك المستحضرات المصنوعة من تلك النباتات؛ ويُستعمل بعضها على سبيل المثال في الطقوس الدينية. وبمقتضى الاتفاقية الوحيدة للمخدّرات لسنة ١٩٦١، المعدّلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢، تخضع لتدابير رقابية محددة النباتات التي هي مصادر تُشتَقّ منها عقاقير مخدّرة، ومنها مثلاً نبتة القنّب وخشخاش الأفيون وجَنبة الكوكا. وفي المقابل، ومع أنَّ بعض العناصر المنشّطة أو المهلوسة الفعّالة التي يحتوي عليها بعض النباتات المعيّنة تخضع للمراقبة بمقتضى اتفاقية المؤثّرات العقلية لسنة ١٩٧١، لا تخضع أيّ نباتات للمراقبة في الوقت الحاضر بمقتضى اتفاقية الأمم المتحدة لسنة ١٩٨٨ لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدّرات والمؤثّرات العقلية. كذلك لا تخضع للمراقبة الدولية المستحضراتُ (مثلاً، المستخلَصات المغليّة التي تُتناول عن طريق الفم) المصنوعة من النباتات التي تحتوي على هذه العناصر الفعّالة.

١٢- ومن ضمن الأمثلة على هذه النباتات أو المواد النباتية نبتةُ القات (*Cathe edulis*) بما فيها العنصران الفعّالان، الكاثينون والكاثين، المدرجان في الجدولين الأول والثالث من اتفاقية سنة ١٩٧١؛ ومستحضر الأياهواسكا المصنوع من نباتات بلديّة في حوض الأمازون في أمريكا الجنوبية، ومن أهمها كرمة الأدغال (*Banisteriopsis caapi*) ونبتة أخرى غنية بمادة تريبتامين وهي سيكوتريا فيريديس (*Psychotria viridis*) التي تحتوي على عدد من شبائه القلويّات ذات التأثير النفساني، منها مادة ٣-[٢-(ديميثيل أمينو) إيثيل] إندول (DMT)؛ والصبّار البيّوت، لوفوفور ويليمزي (*Lophophora williamsii*) الذي يحتوي على مادة المسكالين؛ والفطر السحري، سيلوسيبة سب (*P*silocybe) الذي يحتوي على مادتي السيلوسيبين والسيلوسين؛ ونبتة الإيفيدرا، التي تحتوي على مادة الإيفيدرين؛ وورقة الكراتوم، من النبتة ميتراجينا سبيسوزا (*Mitragyna speciosa*)، وهي نبتة بلدية في جنوب شرقي آسيا تحتوي على مادة ميتراجينين؛ وجنبة تابيرنانثة إيبوجا أو الإيبوجا (iboga أو *Tabernanthe iboga*) التي تحتوي على مادة الإيبوجين المهلوسة، وهي نبتة محلية في غرب أفريقيا الوسطى؛ وأصناف متنوّعة من نبتة الداتورا، التي تحتوي على الهيوسيامين البنجيّ (الأتروبين) والسكوبولامين؛ ونبتة سلفيا، الناعمة- مريميّة البصّارات (*Salvia divinorum*)، المكسيكية المنشأ، التي تحتوي على مادة السلفينورين-ألف المهلوسة.

١٣- وتلاحظ الهيئة ازدياد الاهتمام باستعمال المواد النباتية من هذا القبيل للترويج عن النفس لدى الناس؛ كما إنها كثيراً ما تُستعمل أيضاً خارج سياقها الاجتماعي الاقتصادي الأصلي من أجل استغلال متعاطي مواد الإدمان. ولأن هذه المواد النباتية يمكن نقلها بسرعة عن طريق الجو إلى أيّ بلد في العالم، لم يعد استعمالها، أو استعمال المستحضرات المصنوعة منها، مقصورين على المناطق التي تنمو فيها أصلاً، ولا على المجتمعات المحلية التي تُستعمل فيها على نحو تقليدي. والملاحَظُ أنَّ المتعاطين المحتملين يستخدمون الإنترنت للاستعلام عن الخواص المنشّطة أو المهلوِسة التي تنطوي عليها، وعما إذا كانت هذه المواد النباتية غير خاضعة

للمراقبة الدولية، وعن المواقع الموجودة على الإنترنت التي يمكن شراؤها من خلالها. ونتيجة لذلك، بات يُلاحَظ ازدياد التجارة في هذه المواد وازدياد استعمالها وتعاطيها أيضاً في كثير من البلدان. غير أنَّ استعمال هذه المواد النباتية قد تكون له آثار سيئة على المتعاطين، منها الغثيان والتقيُّؤ والوسَن وحالات الارتجاع المفاجئة. إضافةً إلى ذلك، فإنَّ أيَّ حالة من العجز تنتج من جراء تناول شخص ما مادة نباتية من هذا النوع قد يكون لها عواقب خطيرة الشأن على سلامة أفراد آخرين ومنها عواقب مماثلة لما يقع لمن يسوقون السيارات تحت تأثير المواد ذات المفعول النفساني.

١٤- وتلاحظ الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات أنَّ بعض الحكومات قد وضع بعض الأنواع المعيّنة من هذه المواد النباتية ومستحضراتها قيد المراقبة الوطنية، وذلك لمنع تعاطيها بالنظر إلى ما يقترن بتعاطيها من مخاطر صحيّة. وإن الهيئة توصي الحكومات التي لم تفعل ذلك بعدُ وتعاني في الوقت نفسه مشاكل من جرّاء انغماس عدد من الناس في استعمال مثل هذه المواد النباتية لأغراض الترويح أو الاتجار غير المشروع بها، أن تظلّ على أهبة الاستعداد واليقظة (لأن المخاطر التي تقترن بهذا الاستعمال قد تزداد)، وأن تبلّغ الهيئة ومنظَّمة الصحة العالمية عن تلك المشاكل. وكذلك توصي الهيئة بأنه يجدر بالحكومات أن تنظر في مسألة مراقبة هذه المواد النباتية على الصعيد الوطني، حيث تقتضي الضرورة ذلك.

الجزء الثالث– مراقبة السلائف

أولاً – عشرون عاماً على إنشاء النظام الدولي لمراقبة السلائف الكيميائية: التقدّم المحرز والتحديات الماثلة

١- دأبت الهيئة منذ عشرين عاما على إعداد تقارير عن التقدم الذي يحرزه المجتمع الدولي في تطبيق نظام مراقبة السلائف الكيميائية.[73] وتحقّقت إنجازات كثيرة في هذا الصدد، فقد انضمّ معظم البلدان إلى اتفاقية سنة ١٩٨٨؛ ووُضعت قوانين وهياكل أساسية للرصد على الصعيد الوطني؛ وازداد التواصل والتعاون الدولي. وتكوّن رصيد معرفي كبير بهذا الشأن، وحُدّدت أنماط تسريب السلائف الكيميائية وجرى تكييف ضوابط التجارة الدولية وتعزيزها.

٢- وأصبح الحصول على معظم المواد الكيميائية الخاضعة للمراقبة من قنوات التجارة الدولية أصعب كثيرا ممّا كان عليه الحال قبل عشرين سنة، نتيجة لارتفاع عدد البلدان التي وضعت قوانين لمكافحة السلائف الكيميائية، وكذلك لتعزيز القدرات في مجالي التنظيم والرصد وازدياد الوعي لدى الصناعات المعنية. ومن الأمثلة على تشديد تدابير المراقبة في عدد متزايد من البلدان أنَّ دروب التسريب أصبحت أشد تعقُّدا وأن المواد غير المجدوَلة، ولا سيما السلائف المباشرة التي ليست لها استعمالات مشروعة تُذكر، باستثناء ما كان منها مواد وسيطة في الصناعات المشروعة، قد أصبحت متوافرة في الأسواق بديلا عن المواد الكيميائية التقليدية الخاضعة لمراقبة أشد.

٣- وأصبح لدى الحكومات أدوات فعّالة تزداد شموليةً، غير أنَّ هذه الأدوات لم تطبّق حتى الآن تطبيقا شاملا رغم أن بساطة تصميمها تمكّن من تزايد عدد مستخدميها من السلطات الوطنية المختصة جميعها. ولم تتقدّم جميع البلدان بالقدر نفسه، فقد تخلّفت بلدان منخفضة الدخل بل مناطق برمّتها عن الركب. وما زالت هناك ثغرات في نطاق التغطية بهذه الأدوات إذ إنّ المساعدة التقنية لا تحظى بالأولوية ولا تُقدَّم بالقدر الكافي. وأمام تحسّن أساليب عمل التنظيمات الإجرامية للاتِّجار بالمواد الكيميائية في التحايل على الضوابط الدولية الفعالة، سواء من حيث التنظيم أو التخصّص أو سعة الحيلة، ينبغي لكل حكومة على حدة وعلى المجتمع الدولي كافةً التكيف مع هذا الواقع والتصدي له.

ألف- التقدّم المحرز

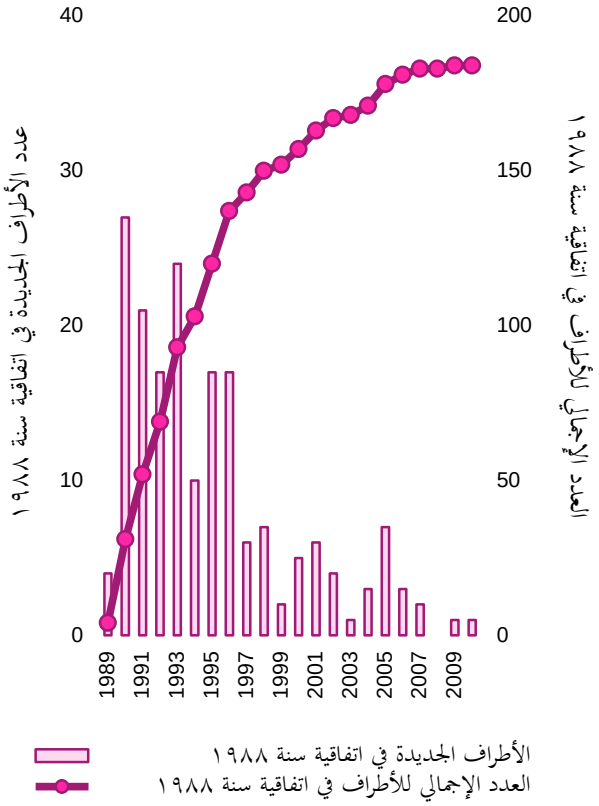
٤- شملت أنشطة الهيئة منذ سنة ١٩٨٨ إعداد الاستبيان السنوي بشأن السلائف الكيميائية (الاستمارة دال) وتوزيعه؛ والشروع في جمع البيانات وتنظيمها وتحليلها؛ وتقديم المساعدة إلى الحكومات في تنظيم وتنسيق ما تتبعه من نُهُج إزاء رصد السلائف ومراقبتها؛ وإنشاء بنك للبيانات المتعلقة بالسلائف وتعهده.

٥- وقد عيّن معظم الحكومات سلطات وطنية مختصة تتولى مسؤولية تنظيم أو إنفاذ الضوابط الوطنية على السلائف الكيميائية. ولئن بلغ عدد السلطات المختصة القائمة حاليا ١٨٨ سلطة، فإنَّ هنالك حتى الآن ٢١ بلدا لم يفد بوجود هذه السلطات لديه.[74] ويصح هذا القول أكثر ما يصح على البلدان الأفريقية، حيث يوجد تسعة بلدان، أو بلد واحد من أصل ستة بلدان، ليس لديها سلطات وطنية مختصة تتولى مسؤولية مراقبة السلائف على الصعيد الوطني، مما يعرّض المنطقة الأفريقية لمحاولات المهربين الرامية إلى الحصول على مواد كيميائية لأغراض غير مشروعة.

([73]) صدر أول تقرير للهيئة عن تنفيذ المادة ١٢ في عام ١٩٩١ (الوثيقة E/CN.7/1991/21 وCorr.1).

([74]) لم تبلغ الحكومات التالية الهيئة بما إذا كانت لديها سلطات وطنية مختصة بتنفيذ اتفاقية سنة ١٩٨٨: ألبانيا، أنغولا، بالاو، بليز، بوروندي، بيلاروس، جزر القمر، جزر مارشال، جنوب السودان، سان مارينو، الصومال، فرنسا (المارتينيك)، ليبريا، ليختنشتاين، ملاوي، منغوليا، موريتانيا، موزامبيق، ناورو، هايتي، اليمن.

الشكل السابع عشر- عدد الأطراف الجديدة في اتفاقية سنة ١٩٨٨ والعدد الإجمالي للأطراف فيها، ١٩٨٩-٢٠١٠

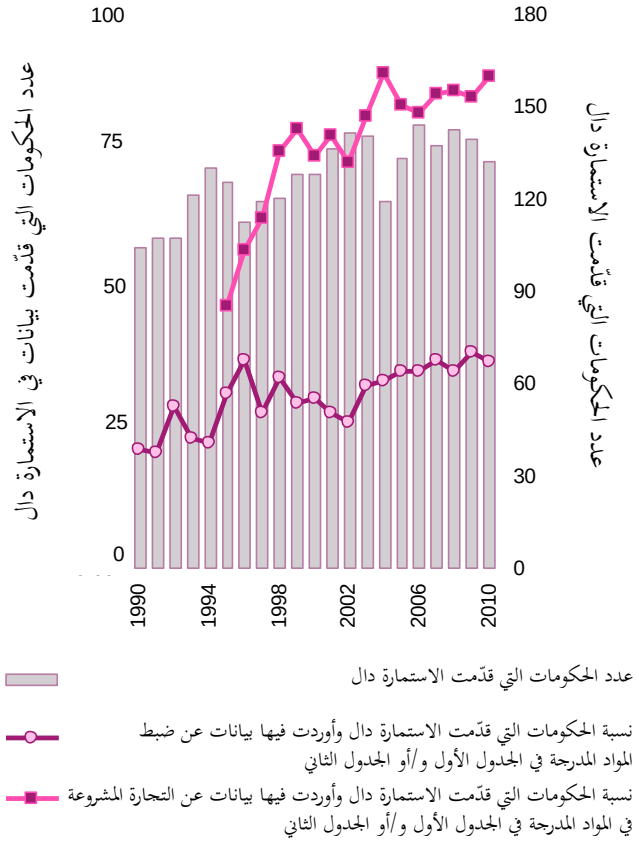


٦- كما تزايد كثيرا على مدى العشرين سنة الماضية عدد البلاغات الموجهة إلى الهيئة عن ضبط السلائف وتسريبها وصنع المخدّرات غير المشروع، وكذلك عن التجارة المشروعة، بالنظر إلى تطبيق أو تحسين النظم الوطنية للمراقبة والاقتفاء والإبلاغ. ففي عام ١٩٩٠، قدمت ٧ حكومات الاستمارة دال، غير أنَّ حكومةً واحدةً فقط من أصل خمس هي التي أتاحت معلومات ذات صلة بالمضبوطات من المواد الكيميائية. وهناك عدد أقل من البلدان التي أتاحت معلومات ذات صلة بتسريب السلائف والشحنات الموقوفة من المواد الكيميائية، أو تفاصيل عن الصناعة السرية. وفي عام ٢٠١٠، ارتفع عدد الحكومات المبلِّغة ليصل إلى ١٣٢ حكومة، وتضاعفت تقريبا نسبة الحكومات التي أوفت بالالتزام المنصوص عليه في اتفاقية سنة ١٩٨٨ بتقديم معلومات عن ضبط السلائف، لتبلغ ٣٧ في المائة. كما حصلت زيادة في نسبة البيانات المقدّمة بشأن التجارة المشروعة، من ٤٧ في المائة عام ١٩٩٥ إلى ٨٩ في المائة بحلول عام ٢٠١٠، وفي التقديرات المتعلقة بالاحتياجات السنوية المشروعة من واردات طائفة مختارة من سلائف المنشّطات الأمفيتامينية.

٧- ويمكن كشف المعاملات المريبة في سياق التجارة المشروعة عن طريق معرفة السوق والجهات الفاعلة فيه، وفهم وتبيّن أنماط التجارة العادية ومتطلبات التجارة المشروعة والشركات المتاجرة في السلائف والمستعملين النهائيين والاستعمالات النهائية. ولكي يتسنى للسلطات الوطنية المختصة في البلد المستورد التحقق من مشروعية الواردات والاعتراض عليها عند وجود شبهة فيها، يجب أن تكون على علم مسبق بالمعاملة المراد إجراؤها. ومن أنجع الوسائل لتحقيق هذا الغرض نظامُ الإشعارات السابقة للتصدير. فقد أصبحت الحكومات تشترط على نحو متزايد الحصول على إشعارات وفقا للفقرة ١٠ (أ) من المادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨. وازداد عدد الحكومات التي طلبت الحصول على هذه الإشعارات قبل الاستيراد المتوخّى إلى ٧٩ حكومة. غير أنَّ نسبة ٤٠ في المائة فقط من البلدان هي التي تشترط الإشعار المسبق بالاستيراد على الرغم من إضافة حكومات جديدة سنويا بوتيرة بطيئة إلى قائمة هذه الحكومات. وتتعرّض نسبة مفرطة من البلدان المنخفضة الدخل أكثر من غيرها لمحاولات التسريب بسبب تدنّي نسبة اشتراط الإشعار السابق للتصدير لديها، التي لا تتعدى ٢١ في المائة، بالمقارنة بنسبة ٦٦ في المائة لدى البلدان المرتفعة الدخل و٤٠ في المائة لدى البلدان المتوسطة الدخل.[75]

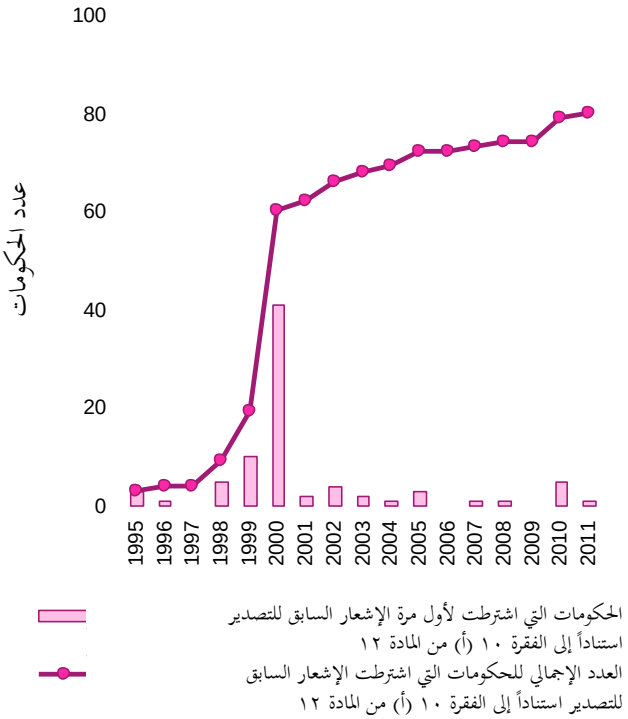
([75]) يُستند في تصنيف الدخل إلى بيانات البنك الدولي لعام ٢٠١٠ المتعلقة بمتوسط نصيب الفرد بالدولار الأمريكي من الدخل القومي الإجمالي في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠١٠، باستخدام طريقة "أطلس".

الشكل الثامن عشر– العدد السنوي للحكومات التي أرسلت الاستمارة دال وقدّمت بيانات مختارة، ١٩٩٠–٢٠١٠



٨- ولوحظ تحسّن كبير في رصد تجارة السلائف الدولية بعد بدء العمل بنظام الإشعارات السابقة للتصدير بالاتصال الحاسوبي المباشر "نظام بِن أونلاين" في عام ٢٠٠٦. فقد أصبح بإمكان السلطات الوطنية المختصة للبلدان المصدرة والمستوردة أن تتواصل عبر نظام مركزي واحد بفضل هذا النظام الآلي، للتحقق من مشروعية كل معاملة على حدة أو لتعليق أو وقف الشحنات المشبوهة آنياً. وارتفع عدد الإشعارات السابقة للتصدير المرسلة عبر نظام "بن أونلاين" إلى ما يزيد على عشرين ألف إشعار سنويا موجّهة إلى ١٦٩ بلدا وإقليما. وهناك حاليا ١٢٦ مستعملا مسجّلا في النظام، الذي تتيحه الهيئة للحكومات؛ لكن نسبة البلدان المنخفضة الدخل المسجلة لا تتعدى ٤٣ في المائة، وهي نسبة ضئيلة للغاية إذا ما قورنت بالنسبتين المسجلتين لدى البلدان المرتفعة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل (أي ٨٥ و٦٥ في المائة، على التوالي).

الشكل التاسع عشر– الحكومات التي تشترط الإشعار السابق لتصدير المواد الكيميائية استناداً إلى الفقرة ١٠ (أ) من المادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، ١٩٩٥–٢٠١١

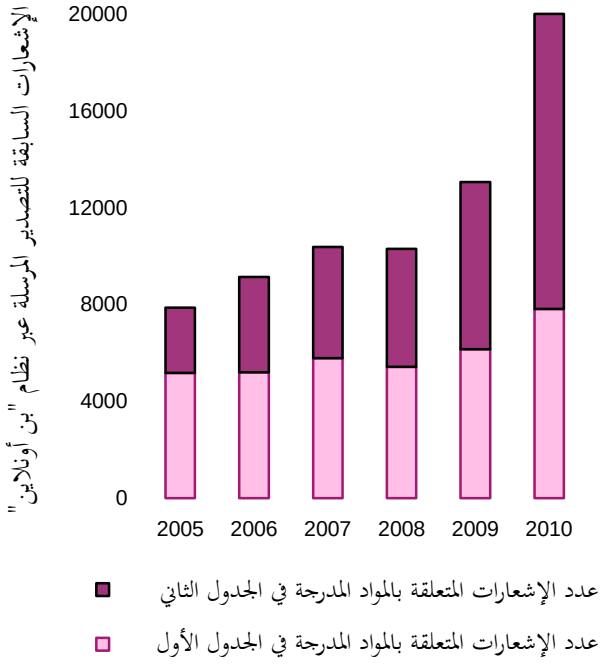


٩- ومن المهم مواصلة تطوير نظام "بن أونلاين" وإجراء تحليلات فردية وجماعية لمخاطر المواد المراد شحنها والتي يرسل إشعار بها عبر النظام. وعلى الرغم من أنَّ الهيئة ليست طرفا في المعاملات المراد إجراؤها بين البلدان المصدرة والمستوردة، فإنها تساعد الحكومات على التحقق من المعاملات الموجّهة إلى البلدان، وخصوصا البلدان والمناطق التي لا يُشترط فيها الإشعار أو تكون مواردها وقدراتها محدودة.

١٠- وتحقّقت نتائج إيجابية في ما يتعلق بتنفيذ توصيات الجمعية العامة حول تحسين تبادل المعلومات عن المعاملات المشبوهة وضرورة تكثيف التعاون المتعدد الأطراف من أجل تبادل المعلومات عن المعاملات في السلائف وتعميم المعلومات بانتظام عن أساليب عمل تنظيمات الاتِّجار بالمواد

الكيميائية.[76] وأيّدت الهيئة مختلف الأنشطة التنفيذية الدولية المحددة زمنيا، الرامية إلى التصدي لتسريب السلائف الكيميائية والشروع في تحريات اقتفائية. وحصلت الحكومات، بفضل عملية "بيربل" (١٩٩٩-٢٠٠٥) وعملية "توباز" (٢٠٠١-٢٠٠٥) ومشروع "كوهيجن" - المنبثق عن دمج العمليتين في عام ٢٠٠٥ - على معلومات استراتيجية عن الاتِّجار ببرمنغنات البوتاسيوم وأنهيدريد الخل. أما مشروع "بريزم" (الذي شرع في تنفيذه عام ٢٠٠٢) فيركز على مجموعة مختارة من سلائف المنشّطات الأمفيتامينية. وأدّت هذه العمليات المتعدّدة الأطراف إلى زيادة في عدد الحالات التي جرى كشفها والإبلاغ عنها ومنعها في ما يتعلق بتسريب السلائف (أو الشروع في تسريبها) من التجارة الدولية إلى قنوات غير مشروعة. وترد أمثلة على هذه النجاحات في الباب حاء من الفصل الثالث.

الشكل العشرون- الإشعارات السابقة لتصدير المواد المدرجة في الجدولين الأول والثاني المرسلة عبر نظام "بن أنلاين"، ٢٠٠٥-٢٠١٠



١١- كما يستفاد من المعلومات المستخلصة من هذه العمليات، بالإضافة إلى البيانات المقدمة سنويا، في عملية جدولة المواد الخاضعة للمراقبة الدولية وإعادة جدولتها. وكانت الهيئة قد اقترحت على لجنة المخدّرات في وقت سابق، في إطار التصدي للاتجاهات المستجدة في مجالي الصنع والاتِّجار غير المشروعين، جدولة عدة مواد كيميائية أو إعادة جدولتها. وأضيفت مادة النورإيفيدرين، التي كانت قد بدأت تدخل في صنع المنشّطات الأمفيتامينية غير المشروع، إلى الجدول الأول في عام ٢٠٠٠. ومنذ ذلك الوقت أعيدت جدولة عدة مواد كيميائية أخرى بنقلها من الجدول الثاني إلى الجدول الأول، ومن هذه المواد أنهيدريد الخل (٢٠٠١) وبرمنغنات البوتاسيوم (٢٠٠١) وحمض فينيل الخل وأملاحه (٢٠١١).

١٢- و بدأت تنظيمات الاتِّجار بالمواد الكيميائية، منذ عدة سنوات خلت، تحصل على نحو متزايد على مواد كيميائية بديلة، منها مواد مجهزة حسب الطلب، مباشرة من مصادرها الصناعية. وفي إطار جهود الحكومات من أجل التصدي لهذه الأنشطة، بدأت في اعتبار الصناعة الكيميائية شريكا بالغ الأهمية في منع التسريب. ومن الأدوات التي يمكن الاستعانة بها بحرية في إطار هذه الجهود *مبادئ الهيئة التوجيهية بشأن صوغ مدونة طوعية تخص الممارسات في الصناعة الكيميائية* والقائمة المحدودة للمواد غير المجدوَلة الخاضعة لمراقبة دولية خاصة. وقائمة المراقبة، التي وضعت في عام ١٩٩٨ بسبب القلق المتزايد من استعمال المواد الكيمائية البديلة، أداة مفيدة في يد الحكومات من أجل المراقبة المرنة للمواد غير المجدوَلة التي يحتمل أن تُسرّب من قنوات التجارة المشروعة إلى قنوات غير مشروعة، مع مراعاة متطلبات الصناعة المشروعة. وقد ارتفع عدد المواد المدرجة في القائمة ليبلغ ٥٢ مادة حاليا، وتوزَّع القائمة على السلطات التنظيمية لاستعمالها بالشراكة مع الدوائر الصناعية.

(76) قرار الجمعية العامة دإ-٤/٢٠ باء.

باء- التحديات وآفاق المستقبل

١٣- لقد تبيّن من تطبيق نظام مراقبة السلائف الدولي على مدى عشرين عاما أن نظام الضوابط الدولي يتيح عددا من الأدوات الضرورية. غير أنَّ التجربة أظهرت أنَّ هذه الأدوات لم تطبق حتى الآن في جميع البلدان وأنه ما زال من الضروري تطبيقها على نطاق أوسع داخل كل بلد وعلى صعيد العالم بأسره. وترد أمثلة محدّدة على هذه الأدوات في الفصل الخامس أدناه.

١٤- كما تبيَّن من تطبيق نظام مراقبة السلائف الدولي على مدى عشرين عاما أن تنظيمات الاتِّجار بالمواد الكيميائية قادرة على التكيف بسرعة مع الضغوط التي تفرضها هيئات الرقابة وأجهزة إنفاذ القانون. ويُذكر على وجه الخصوص أنها أصبحت أقدر على الحصول على المواد الوسيطة والسلائف الأولية والكيماويات المجهّزة حسب الطلب، كما ازدادت قدرتها على التصنيع حجما وتعقيدا، كما يتضح من قدرتها على استعمال مواد أولية أخرى وأساليب كانت فيما مضى تعتبر معقدة وباهظة التكلفة بحيث لا يمكن استعمالها لأغراض غير مشروعة. ومما يزيد هذه المشكلة حدّة استمرار الزيادة في أنواع وأحجام المخدّرات الاصطناعية غير النباتية والتحولات الطارئة بسرعة لم يسبق لها مثيل. ولا بدَّ من مقابلة المرونة الطبيعية في إيجاد مصادر السلائف وفي صنع المخدّرات غير المشروع بتوخي المرونة في آليات التصدي لهذه التطورات.

١٥- وتدخل فكرة جدولة مواد بعينها في باب رد الفعل ولا يمكنها مسايرة ما يظهر بسرعة من سلائف جديدة مستخدمة في صنع المخدّرات غير المشروع. وبدلا من ذلك، من الضروري اتباع نهج أكثر مرونة يمكّن من التدخل في غضون وقت وجيز لكشف الطلبيات المشبوهة والحيلولة دون تسريب كيماويات جديدة، وهو أمر لا يمكن تحقيقه إلا بالشراكة مع الدوائر الصناعية.

١٦- وفي الوقت نفسه، يجب وضع تشريعات أكثر مرونة تسمح بالتحقيق في الحالات المتعلقة بكيماويات جديدة وملاحقة المتورّطين فيها عندما يشتبه في أنها ستستعمل في صنع المواد غير المشروع. وعلى غرار ضبط شحنات الكيماويات الخاضعة للمراقبة حاليا، ينبغي اعتبار الحالات التي استخدمت فيها كيماويات جديدة غير مجدوَلة بداية التحقيق لا نهايته.

١٧- ويجب على الحكومات أيضا أن تنظر في مدى مطابقة العمل الإجرامي المتمثِّل في الاتِّجار غير المشروع بالكيماويات للعقاب المطبّق. ويجب أن تكون العقوبات الجنائية والمدنية والإدارية المفروضة في حالات التعامل في الكيماويات الجديدة متناسبةً مع نوع وكمية المادة غير المشروعة المراد صنعها. ومن ثَمَّ ينبغي أن تُفضي الحالات المتعلقة بالسلائف المراد استخدامها في صنع المخدّرات غير المشروع إلى فرض عقوبات تتّسق مع كمية المخدّرات المراد صنعها.

١٨- وأخيرا، ولكي يستفيد المجتمع الدولي من معرفة التطورات المستجدة ويحول دون وقوع عمليات تسريب في المستقبل، من الأهمية بمكان تحسين مستوى نشر المعلومات والاستخبارات الاستراتيجية آنياً حول الطلبيات المشبوهة والشحنات الموقوفة والسلائف المضبوطة. وتؤدي هيئات الرقابة وأجهزة إنفاذ القانون والدوائر الصناعية المعنية دورا مهما كذلك في فهم ديناميات وتعقيدات عمليات التسريب والاتِّجار في الوقت الراهن وكشف النّقاب عن مَواطن الضعف واستنباط الحلول المناسبة.

ثانياً - التحدِّيات في مجال المراقبة الدولية للسلائف

١ - ركَّز تقرير الهيئة عن السلائف لعام ٢٠١١ على الإنجازات والتقدُّم المحرز من حيث تنفيذ المتطلبات الإطارية المحدّدة بموجب اتفاقية سنة ١٩٨٨، والقرارات ذات الصلة، والأدوات المتاحة. ويتضمَّن هذا الفصل تحليلا أكثر تفصيلا للثغرات القائمة ويُجمِل التحدِّيات المستقبلية في مجال مراقبة السلائف. ويتَّضح من تحليل الهيئة لعملية تنفيذ المادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ أنَّ التحدِّيات الرئيسية لمراقبة السلائف ترتبط في المرحلة الراهنة بمجالَيْن رئيسيين، وهما:

- عدم تنفيذ أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨ والقرارات ذات الصلة على المستوى الوطني (أي الضوابط المحلية) تنفيذاً شاملاً
- ظهور تحدِّيات مستجدَّة لم تُعالَج بشكل شامل في الإطار القانوني القائم

ألف- عدم تنفيذ أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨ والقرارات ذات الصلة على المستوى الوطني تنفيذاً شاملاً

٢- يتمثَّل العمود الفقري للنظام الدولي لمراقبة السلائف في المادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، التي تكمِّلها القرارات الصادرة عن لجنة المخدِّرات والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة. وكُرِّس أكثر من ٢٠ قرارا على مرّ السنين وعلى وجه الحصر لمسائل متعلقة بالسلائف، تطالب باتخاذ تدابير تكميلية.[77] وبالإضافة إلى ذلك، أُشير إلى أركان نظام مراقبة السلائف فيما لا يقلّ عن عشرة قرارات إضافية، في سياق مراقبة المخدِّرات بوجه عام، بما في ذلك قرار مجلس الأمن ١٨١٧ (٢٠٠٨) بشأن الحالة في أفغانستان. وتنص اتفاقية سنة ١٩٨٨ أيضا على عدد من التدابير الأخرى المتصلة بمنع تسريب المواد والمعدّات ذات الصلة (المادة ١٣)، وضمان الناقلين التجاريين لسلامة حركة الشحنات (المادة ١٥)، عن طريق البحر (المادة ١٧)، وعبر مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة (المادة ١٨) وباستخدام البريد (المادة ١٩).

١- المراقبة الوطنية كشرط أساسي لضمان فعالية منع التسريب

٣- باتت اتفاقية سنة ١٩٨٨ حالياً تتصدَّر المعاهدات الدولية الثلاث لمراقبة المخدِّرات من حيث عدد الدول التي انضمّت إليها بعد أن بلغ عدد دولها الأطراف ١٨٧. وتعطي اتفاقية سنة ١٩٨٨ سلطةً تقديريةً كبيرةً لكل طرف فيها في اتخاذ تدابير ترمي إلى تحقيق الهدف المحوري للمادة ١٢، ألا وهو منع تسريب المواد المستخدَمة في صنع المخدِّرات غير المشروع. وهي سلطة ممنوحة على وجه التحديد لاتخاذ مختلف التدابير اللازمة لرصد صنع المخدِّرات وتوزيعها محليّا على نحو مشروع، مع مراعاة اختلاف أدوار البلدان وظروفها فيما يتعلق بطبيعة ونطاق كل من الصناعة والتجارة المشروعتين وصنع المخدِّرات غير المشروع داخل حدودها. ومن الأهمية البالغة الاعتراف بأنَّ القدرة على الامتثال للمتطلبات المنصوص عليها في اتفاقية سنة ١٩٨٨ بشأن رصد التجارة الدولية تترابط ترابطاً وثيقاً مع وجود الأساس القانوني الموازي لها على المستوى الوطني ووجود إطار تنظيمي مناسب وإجراءات وآليات عمل ملائمة. وما لم تتوفَّر معلومات عن السوق المحلية والجهات الفاعلة فيها، بما يشمل المستعملين النهائيين، فقد لا يتأتّى لأيِّ طرف من الأطراف الامتثال لالتزاماته المتصلة بمنع تسريب السلائف.

٤- ومن عناصر هذه المعلومات الاستراتيجية معرفة المصنعين المشروعين. وكان المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد طلب، في قراره ٢٠/١٩٩٥، من الحكومات أن تقدِّم معلومات عن صنَّاع المواد المدرجة في الجدول الأول من اتفاقية

([77]) قرار الجمعية العامة دإ-٤/٢٠؛ وقرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤٠/١٩٩١، و٢٩/١٩٩٢، و٤٠/١٩٩٣، و٢٠/١٩٩٥، و٢٩/١٩٩٦، و٤١/١٩٩٧، و٣١/١٩٩٩، و١٤/٢٠٠١، و٣٩/٢٠٠٣، و٣٨/٢٠٠٤؛ وقرارات لجنة المخدِّرات ١/٤٢، و٢/٤٢، و٩/٤٣، و١٠/٤٣، و١٢/٤٥، و١١/٤٨، و٣/٤٩، و٧/٤٩، و٥/٥٠، و٦/٥٠، و١٠/٥٠، و١٠/٥١، و١٦/٥١، و١٥/٥٣، و٨/٥٤.

سنة ١٩٨٨. بيد أنه منذ عام ٢٠٠٧، لم تقدِّم معلومات عن أيٍّ من المواد المدرجة في الجدول الأول سوى ١٩ حكومة.[78]

٥- وقد تشمل مواطن الضعف الأخرى قصور نظم التسجيل الوطني للجهات القائمة بصنع المواد المجدوَلة و/أو توزيعها و/أو تسويقها و/أو ممارسة أعمال الوساطة بشأنها و/أو استيرادها وتصديرها و/أو استعمالها النهائي أو إعمال هذه النظم غير المتسق.

٢- العتبات الحدِّية الكمية للسلائف الكيميائية التي لا تنطبق دونها المتطلبات الرقابية المتعلقة بالاستيراد أو التصدير أو التوزيع المحلي

٦- إنَّ من المهم في هذا الشأن إرساء عتبات حدِّية لاستيراد وتوزيع بعض المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨. وبالنظر إلى أنَّ تسريب نسبة صغيرة جدا من الكيمياويات السليفة التي يُتاجر فيها على نحو مشروع قد يكون كافيا لإمداد صنَّاع المخدِّرات غير المشروعة باحتياجاتهم، فإنَّ وضع عتبات حدِّية على أساس أحجام التجارة المشروعة قد لا يكفي لمنع تسريب قدر معتبر ليستخدم في صنع المخدِّرات غير المشروع. ومما يبرهن على ذلك حالات تسريب أنهيدريد الخل المكتشفة وضبطياته التي أُبلغَ عنها في المقام الأول في تقارير مقدَّمة من بلدان و/أو متصلة بمناطق لديها لوائح تنظيمية للتجارة المحلية غير وافية بالغرض أو خفيفة، بما في ذلك العتبات الحدِّية وشروط تسجيل المستعملين النهائيين. ويشمل ذلك، على سبيل المثال، سلوفينيا والمكسيك وهنغاريا، التي كانت من بين أعلى خمسة بلدان في العالم أبلغت عن مضبوطات من أنهيدريد الخل في الفترة ٢٠٠٧-٢٠١١. ووفقا للمعلومات التي توفَّرت للهيئة، يجري العمل في الوقت الراهن على معالجة مواطن الضعف المحدَّدة. ومن الأمثلة الأخرى عمليات الصنع المحلي في كندا والولايات المتحدة التي نشأت بصورة جزئية نتيجةً للتحايل على الحدود الموضوعة لشراء المستحضرات الصيدلانية التي تحتوي على السودوإيفيدرين أو الإيفيدرين: ففي الولايات المتحدة، تتيح حدود الشراء القائمة انتشار صنع الميثامفيتامين بصفة غير مشروعة على نطاق ضيِّق لغرض الاستهلاك الشخصي؛ وفي كندا، يعوِّل صانعو المخدِّرات بصفة غير مشروعة على استخدام المنتجات الصحية الغذائية التي لا تخضع عادةً للضوابط الرقابية المشدَّدة التي تخضع لها المستحضرات الصيدلانية التي تحتوي على السودوإيفيدرين أو الإيفيدرين.

٣- الصعوبة في تقدير الاحتياجات الفعلية

٧- طلبت لجنة المخدِّرات، في قرارها ٣/٤٩، من الدول الأعضاء أن تقدِّم إلى الهيئة تقديرات سنوية لاحتياجاتها المشروعة من الواردات فيما يخص أربع كيمياويات سليفة للمنشِّطات الأمفيتامينية (انظر الفقرة ٢٠ أعلاه). وفي حين ازداد عدد الحكومات التي تقدِّم هذه التقديرات وعدد المواد التي تُقدَّم عنها التقديرات ازديادا مطّردا على مدى السنتين الماضيتين واستقرَّ عدد الحكومات المعنية في الوقت الراهن عند مستوى ١٥٠ بلداً وإقليماً، تلاحظ الهيئة أيضاً الصعوبة التي تواجهها بعض الحكومات في تقديم تقديرات وافية. ففي كثير من الأحيان، تراعي الحكومات في تقديراتها "هامش أمان" ذا نسب كبيرة لضمان استيعاب الزيادات المحتملة خلال السنة بدلاً من أن تحاول وضع تقديرات واقعية لتكون أداةً إضافيةً تمارس بها مهامّها الرقابية ودورها في مكافحة التسريب. فعلى سبيل المثال، تبيَّن في حالة البلدان التي توفَّرت بشأنها مجموعتا البيانات أنَّ ٤٥ بلدا استوردت كميات أدنى بكثير (أدنى بنسبة ٤٠ في المائة على الأقل) في عام ٢٠١١ مما قدَّرته كاحتياجات سنوية مشروعة لها من واردات الإيفيدرين أو السودوإيفيدرين (سواء في شكل مواد خام أو في شكل مستحضرات). وظهر أنَّ أوجه التباين أشدّ ما تكون في أوروبا الشرقية وأمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي وجنوب آسيا بالنسبة للسودوإيفيدرين وفي جنوب آسيا وأمريكا

(78) انظر *Manufacture of Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and Their Precursors: 2011* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع T.12.XI.6).

الشمالية بالنسبة للإيفيدرين. وعلى النقيض من ذلك، تجاوزت حكومات ١٦ بلداً احتياجاتها السنوية المشروعة من الواردات من تلك المواد بنسبة ١٢٠ في المائة أو أكثر من ذلك.[79]

٨- وتقرُّ الهيئة بالصعوبات التي تواجهها بعض البلدان في وضع تقديرات دقيقة لتلك الكيمياويات السليفة، وبخاصة عندما لا تُستخدم تلك المواد الكيميائية في البلد المستورد وإنما تُستورد لغرض إعادة تصديرها (أي من قِبل بلدان لديها نسبة كبيرة من الشركات المشتغلة بالتجارة وإعادة التصدير). بيد أنه بالنسبة لما لا يقلّ عن اثنتيْن من السلائف الأربع المعنية، وهما مادة ١-فينيل-٢-بروبانون و٣،٤-ميثيلين ديوكسي فينيل-٢-بروبانون، فإنَّ التجارة المشروعة محدودة والاستخدامات المشروعة محدودة للغاية. ولذا فإنَّ من اليسير نسبياً وضع تقديرات للاستخدامات المحدودة من هذا القبيل أو حظر استيراد تلك المواد. فالواقع أنَّ ما يتراوح بين ٥٠ و٦٠ في المائة من الحكومات التي أبلغت عن احتياجات مشروعة من الواردات أفادت بأنها لا تحتاج لاستيراد هاتين المادتين على الإطلاق وحظرت حكومتان استيراد مادة ١-فينيل-٢-بروبانون؛ في حين حظرت حكومات سبعة بلدان إضافية (جميعها في أمريكا اللاتينية)، استيراد الإيفيدرين و/أو السودوإيفيدرين والمستحضرات التي تحتوي عليهما.[80] وتُذكَّر جميع الحكومات بضرورة تبادل المعلومات فيما بينها، ومع الهيئة، عن المنهجيات التي تتَّبعها بشأن إعداد التقديرات حتى يتسنَّى إدخال تحسينات تدريجية على المنهجيات المستخدَمة. وتذكَّر الحكومات أيضا بالدليل المعنون *دليل بشأن تقدير الاحتياجات من المواد الخاضعة للمراقبة الدولية*، الذي وضعته الهيئة بالاشتراك مع منظمة الصحة العالمية، وبالملاحظات الإرشادية التي وضعتها الهيئة بشأن المسائل التي قد تودُّ الحكومات أن تنظر فيها عند تحديد الاحتياجات السنوية المشروعة من الإيفيدرين والسودوإيفيدرين، وكلاهما متاح على موقع الهيئة الشبكي (www.incb.org).

٤- التجزئة والافتقار إلى التعاون على الصعيد الوطني

٩- ما زالت التجزئة في مراقبة السلائف تمثِّل إحدى العقبات التي تحول دون تنفيذ اتفاقية سنة ١٩٨٨ والقرارات ذات الصلة على نحو أشمل. وتتجلَّى التجزئة بوضوح في مختلف أنواع التشريعات التي تتناول مسائل السلائف على الصعيد الوطني، ومرجعها الاختلافات الماثلة في طبيعة المواد المعنية، بنطاقها الممتد من المواد الكيميائية الصناعية إلى المواد الخام الصيدلانية والمنتجات الطبية. وما يزيد الطين بلّة هو عدم وجود سلطة مركزية مسؤولة عن مراقبة السلائف في كثير من البلدان، فضلا عن القصور في مستوى التعاون وتبادل المعلومات فيها بين جميع الوكالات المعنية على الصعيد الوطني ومع الجهات المناظرة في سائر البلدان. ومن أجل التصدِّي للتحدِّيات مستقبلاً، ينبغي للحكومات مراجعة ما يتصل بالسلائف من آليات لتبادل المعلومات والتعاون العملي فيما بين الجهات المعنية من أجهزة التنظيم الرقابي وإنفاذ القوانين. وينبغي لها أيضاً أن تكفل عدم وجود ثغرات أو أوجه تداخل في المسؤولية قد **تستَغلُّها منظمات الاتجار بالسلائف**.

٥- الأسواق المشتركة

١٠- إنَّ للعمل على تحسين التجارة الدولية أو تيسيرها تأثيرا على تدفُّق جميع السلع التجارية، بما في ذلك الكيمياويات السليفة. وسيحتفل الاتحاد الأوروبي في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ بالذكرى السنوية العشرين لتأسيس سوقه الموحّدة، وثمة اتجاه متزايد نحو إقامة اتحادات جمركية في أماكن أخرى (منها، على سبيل المثال، سوق واقتصاد الجماعة الكاريبية الموحّدين، والسوق الجنوبية المشتركة (ميركسور)، والسوق المشتركة للجماعة الأفريقية (أوغندا وبوروندي وجمهورية تنزانيا المتحدة ورواندا وكينيا)، والإعلان الصادر عن حكومات الاتحاد الروسي

---

(79) حكومات البلدان في جنوب شرق أوروبا وفي أفريقيا غالباً ما تتجاوز احتياجاتها من الواردات من مادة الإيفيدرين.

(80) توجد استثناءات بشأن الواردات المحدودة من المستحضرات القابلة للحقن و/أو المواد السائبة المستخدَمة في صنعها (للاطلاع على التفاصيل، انظر www.incb.org/pdf/e/precursors/REQUIREMENTS/INCB_ALR_WEB.pdf).

وبيلاروس وكازاخستان لتعميق التكامل الاقتصادي المتبادل عن طريق إنشاء فضاء اقتصادي مشترك في عام ٢٠١٢)، وزيادة حجم التجارة، وتخفيض عدد المعاملات التجارية الدولية. وقد يثير العمل على إيجاد أسواق داخلية مشتركة بعض الصعوبات فيما يتعلق بالمراقبة التي ينبغي للسلطات الوطنية المختصة أن تلمّ بها وأن تعالجها على نحو فعَّال. ويعمل الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، على تكييف لوائحه التنظيمية المتعلقة بأنهيدريد الخل والمستحضرات الصيدلانية التي تحتوي على الإيفيدرين والسودوإيفيدرين.

١١- وبالمثل، فإنَّ نمو شبكات النقل، بما في ذلك تجارة الحاويات، فضلا عن مناطق التجارة الحرَّة، يفرض في بعض الأحيان تحديات جديدة أمام مراقبة السلائف.

٦- المعدّات والمواد

١٢- تتعلق المادة ١٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ بمنع التجارة في المواد والمعدّات المستخدَمة في صنع المخدِّرات غير المشروع ومنع تسريبها. ويُرى أنَّ نطاق هذه المادة يمتد من المواد غير المدرجة في الجدول الأول أو الجدول الثاني من الاتفاقية إلى مواد التخفيف والمذيبات وسِواغَات الأقراص (المواد المغلِّفة للأقراص) ومواد التعبئة والتغليف ومعدّات الصنع مثل الأواني الزجاجية والمعدّات المختبرية (ومنها، على سبيل المثال، آلات صنع الأقراص، بما في ذلك الآلات التي يُحصَل عليها من مصادر مشروعة، جديدة كانت أم مستعمَلة، وقطع المعدّات المتخصِّصة أو كبيرة الحجم). وعلى الرغم من أنَّ التدابير المحدَّدة يعود أمرها لتقدير الأطراف، فإنَّ المادة المذكورة تقضي بأن تتعاون الدول الأطراف فيما بينها من أجل منع استخدام هذه المواد والمعدّات على أراضيها، وكذلك من أجل منع تهريب هذه المواد والمعدّات إلى داخل بلدان أخرى لاستخدامها في صنع المخدِّرات غير المشروع هناك.

١٣- وعلى خلفية النجاحات التي تحقَّقت في رصد التجارة الدولية في المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨، توفِّر المادة ١٣ أداة أخرى مكمِّلة، وإن لم تكن مستغلَّة بالكامل حتى الآن، لمكافحة صنع المخدِّرات غير المشروع. وتستفيد بعض البلدان أو المناطق بالفعل من أحكام المادة ١٣ لاتخاذ تدابير لممارسة الرقابة وإجراء التحقيقات على السواء، مثل تنسيق الجهود داخل الاتحاد الأوروبي. ويمكن تطبيق مدونة قواعد سلوك طوعية بالنسبة للصناعات التي تنتج هذه المعدّات أو تتاجر فيها (وهي مدونة قواعد سلوك مماثلة للمدونة المطبَّقة بالنسبة لدوائر إنتاج المواد الكيميائية أو التجارة فيها).

باء- الضوابط الرقابية الدولية

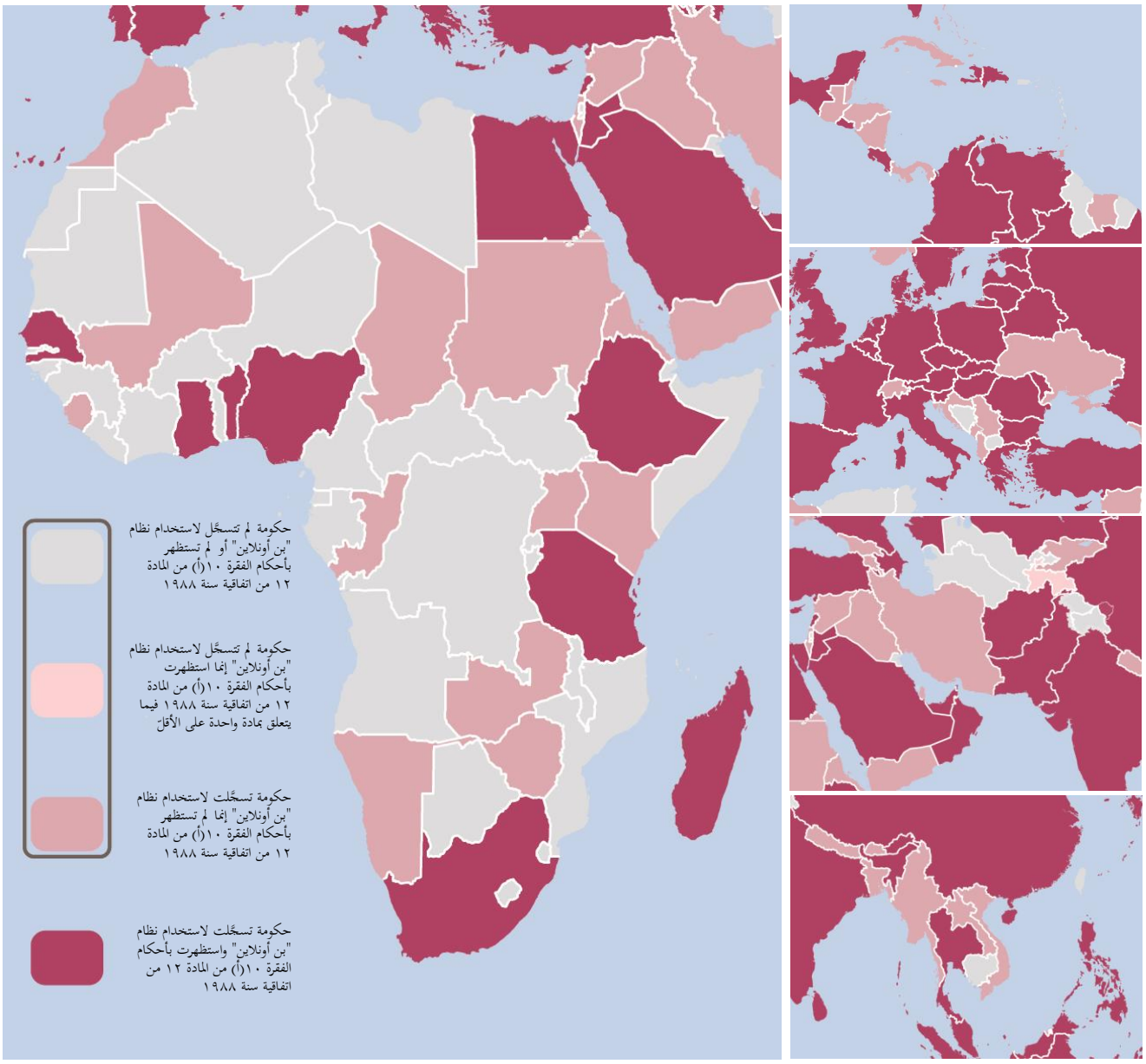
١- البلدان التي لا تستخدم الأدوات الأساسية

١٤- تجيز الفقرة ١٠ (أ) من المادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ للدول الأطراف أن تلزم البلدان المصدِّرة بإبلاغ البلدان المستوردة بأيِّ عملية تصدير معتزمة لأيٍّ من المواد المدرجة في الجدول الأول. ومنذ عام ١٩٩٠، عندما دخلت الاتفاقية حيِّز النفاذ، لم تطبِّق هذا الحكم سوى ٨0 حكومة، فتُرك بذلك إلى تقدير البلدان المصدِّرة أمر توجيه الإشعارات المتعلقة بالصادرات إلى أكثر ١٠٠ بلد. ويشير التحليل الدقيق في هذا الصدد إلى أنَّ الثغرات القائمة في هذه الآلية مرتبطة بمناطق إقليمية ومناطق دون إقليمية مستهدَفة في الوقت الراهن من قِبل المتَّجرين، ومنها أجزاء من أفريقيا وأمريكا الوسطى والكاريبي وآسيا الوسطى وجنوب شرق آسيا وجنوب شرق أوروبا (انظر الخريطة ٨). ويتعيّن على البلدان المعنية أن تدرك مسؤوليتها حيال وضع شروط تكفل إشعارها بالصادرات من الكيمياويات السليفة؛ وإلاّ ستظلّ المنظمات التي تتَّجر بهذه المواد الكيميائية تعتبرها أهدافاً سهلةً. وإذا قام الجميع باستخدام وتطبيق أحكام الفقرة ١٠ (أ) من المادة ١٢، فإنَّ ذلك يمكن أن يفضي إلى إيجاد آلية متينة وعملية لمراقبة التجارة الدولية في المواد الكيميائية المجدوَلة.

١٥- وتبيِّن المقارنة بين شحنات السلائف التي أُشعر بها مسبقاً عبر نظام "بن أونلاين" والواردات الفعلية من السلائف في سنة معيَّنة وجود تناقضات كبيرة في كلا الاتجاهين. وزيادة

الكميات التي يُشعَر بها مسبقا عبر نظام "بن أونلاين" قد لا تكون مثار قلق مباشر، حيث يُحتمل ألاّ تُنفَّذ جميع عمليات الاستيراد المزمعة، ولكن ما يقلق الهيئة هو أنَّ ما يقرب من نصف البلدان الثلاثين التي تتوفر بشأنها مجموعتا البيانات لعام ٢٠١١ قد أبلغت في الاستمارة دال عن واردات بمستويات أعلى مما أشارت إليه الإشعارات السابقة للتصدير. وتتجلَّى التباينات على وجه الخصوص فيما يخص المواد المدرجة في الجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨، وفيما يخص بعض المواد المدرجة في الجدول الأول، ولا سيما أنهيدريد الخل وحمض فينيل الخل.

الخريطة ٨- أمثلة على المناطق التي لديها آليات ضعيفة لمراقبة استيراد الكيمياويات السليفة[أ]



(أ) انظر المرفق العاشر بهذا المنشور.

٢- افتقار بعض البلدان إلى نظام مطبّق لمراقبة الاستيراد والتصدير

١٦- **إنَّ الحكومات التي لا تطبِّق نظاما ما لمراقبة الصادرات من السلائف قد لا يتأتّى لها الامتثال لالتزامها التعاهدي بالمساهمة في منع التسريب الذي هو مسؤولية مشتركة.** وبالإضافة إلى ذلك، فإنَّ الحكومات التي لا تطبِّق أيَّ نظام لاستصدار أذون للسماح بتصدير بعض السلائف المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨، أو التي تستند في السماح بتصدير تلك المواد إلى إصدار تصريح عام فحسب، قد لا تكون في وضع يمكِّنها من الامتثال لالتزاماتها بتقديم الإشعارات إلى البلدان المستوردة قبل قيامها بتصدير السلائف عملاً بالفقرة ١٠ (أ) من المادة ١٢ من الاتفاقية. وتعلم الهيئة أنَّ نحو ٧٠ حكومة تفرض نظاما للأذون الفردية فيما يخص تصدير جميع المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، وأنَّ أقل من ٣٠ حكومة أعلمت الهيئة بأنَّ لديها نظما لإصدار أذون بالتصدير وبيَّنت أنها لا تصدر إلاّ تصريحا عاما في هذا الشأن أو أنه ليس لديها ضوابط رقابية.

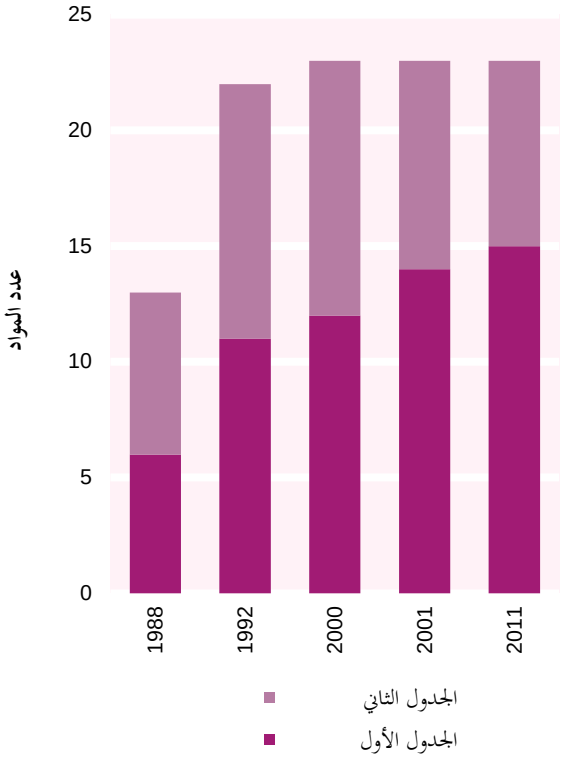
٣- الاعتراض باستخدام نظام "بن أونلاين"

١٧- يبيِّن تحليل أجريَ لردود البلدان المستوردة المرسلة استجابةً للإشعارات السابقة للتصدير الواردة من البلدان المصدِّرة أنَّ نحو ٧ في المائة من الإشعارات السابقة للتصدير، وهي تشكِّل ما نسبته ٤ في المائة من إجمالي حجم الكميات المصدّرة، أفضى إلى اعتراض البلد المستورد على الشحنات المرسلة. وكان معظم الاعتراضات ذا صلة بإشعارات سابقة لتصدير شحنات من المذيبات المدرجة في الجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨. وأفضت بعض الإشعارات السابقة للتصدير إلى اعتراض البلد المستورد على شحن مواد مدرجة في الجدول الأول، وفي مقدِّمتها الإيفيدرين والسودوإيفيدرين وبرمنغنات البوتاسيوم وأنهيدريد الخل. بيد أنَّ من الصعب، في هذه المرحلة، تقدير عدد الاعتراضات المتعلقة بأسباب إدارية وعدد الاعتراضات الناشئة من الريبة. وعلى أيِّ حال، فإنَّ تحليل الإشعارات السابقة للتصدير التي أفضت إلى الاعتراضات والأسباب التي أدَّت إلى تلك الاعتراضات، من وجهة نظر كل من البلد المصدِّر والبلد المستورد، من شأنه أن يساعد على تحديد أنماط يمكن، بدورها، أن تُستخدم لتحديد مواطن الضعف على الصعيد الوطني، ويمكن أن تُستخدم تلك المعلومات بعد ذلك لتعزيز النظم القائمة. لذا من المهم للبلدان المستوردة التي تعترض على شحنات السلائف أن تشير إلى أسباب اعتراضاتها.

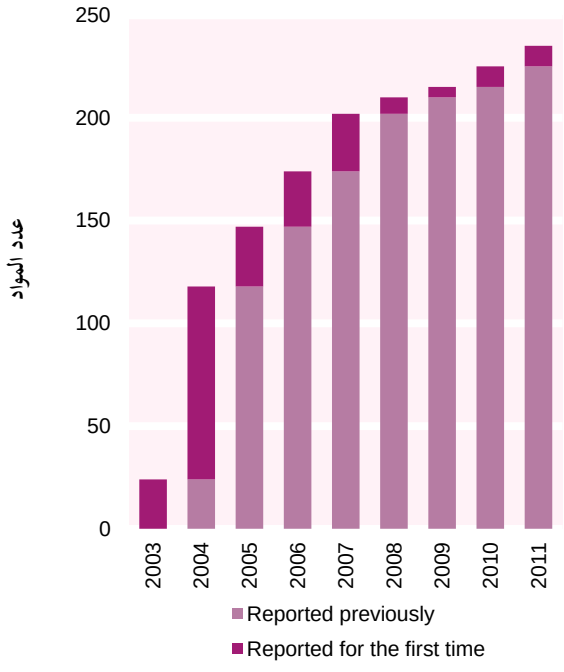
جيم- السلائف المستجدَّة وسائر المواد غير المُجدوَلة المستخدَمة في صنع المخدِّرات غير المشروع

١٨- ثمة تحدٍّ آخر يتمثَّل في ظهور مواد كيميائية تعويضية أو بديلة تُستخدَم محلّ السلائف التقليدية الخاضعة لمراقبة دولية. وإضافة إلى السلائف المجدوَلة أو بدائلها، يلزم عدد من المواد غير المجدوَلة من أجل صنع المخدِّرات غير المشروع. وقد ظلّ عدد المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨ دون تغيير منذ عام ٢٠٠٠، عندما أُضيف النورإيفيدرين، وهو أحد سلائف المنشِّطات الأمفيتامينية، إلى الجدول الأول؛ أما التغييرات الأخرى التي لها تأثير على جدولة تلك المواد فلم تشمل سوى نقل مواد من الجدول الثاني، تحتوي على مكوِّنات خاضعة لمراقبة أقل صرامة، إلى الجدول الأول (انظر الشكل التاسع). بيد أنَّ المضبوطات من المواد غير المجدوَلة، التي أُبلِغت الهيئة عنها في الاستمارة دال، ازدادت من ٢٤ إلى ٢٢٥ (ما يقرب من ١٠ أضعاف) بين عاميْ ٢٠٠٣ و٢٠١١ (انظر الشكل العاشر).

الشكل التاسع– المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨، ١٩٨٨–٢٠١١



الشكل العاشر– العدد الإجمالي للمواد غير المُجدوَلة التي أفادت الحكومات بضبطها في الاستمارة دال، ٢٠٠٣–٢٠١١

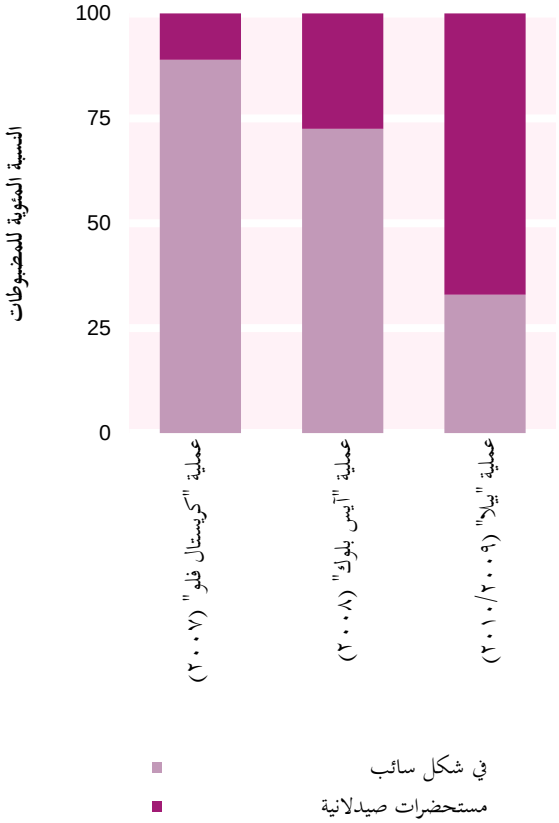


مفاد بها سابقا
مفاد بها لأول مرة

١٩- ويُعزى ظهور المواد الكيميائية البديلة المستخدَمة في صنع المخدِّرات غير المشروع إلى حدّ ما إلى تزايد الضوابط الرقابية المفروضة، على الصعيدين الوطني والدولي، على المواد الكيميائية التي تُستخدم عادةً في عمليات الصنع هذه وإلى زيادة غير مسبوقة في تنوّع وتطوّر ونطاق صنع المخدِّرات والسلائف غير المشروع، الأمر الذي مكَّن الضالعين في هذا النشاط غير المشروع من استخدام أساليب في عمليات الصنع كان من المستحيل استخدامها في بيئات غير مشروعة من قبل.

٢٠- ومن المجالات التي شهدت نموا كبيرا بمستوى لم يكن متوقعاً أثناء صوغ اتفاقية سنة ١٩٨٨ تسريب المستحضرات الصيدلانية التي تحتوي على الإيفيدرين والسودوإيفيدرين. وهو ما يبيِّنه التحليل العلمي للمنتجات النهائية الميثامفيتامينية، الذي يُظهر استخدام كميات كبيرة من المستحضرات الصيدلانية في صنع الميثامفيتامين غير المشروع في جميع أنحاء العالم (انظر الشكل الحادي عشر).

الشكل الحادي عشر- المضبوطات من الإيفيدرين والسودوإيفيدرين، حسب شكلها المادي، التي أُبلغ عنها في إطار مبادرات مشروع "بريزم": ٢٠٠٧-٢٠١٠



٢١- وقد وصل هذا التطوّر، الذي ظهر أول ما ظهر في أمريكا الشمالية، إلى بلدان في جنوب شرق آسيا في الآونة الأخيرة، حيث تُصنع المنشِّطات الأمفيتامينية بصورة غير مشروعة منذ سنوات عديدة ويسود استخدام الإيفيدرين والسودوإيفيدرين في شكل سائب. وأوصت الهيئة، منذ عام ٢٠٠٣، بضرورة رصد التجارة الدولية في المستحضرات الصيدلانية بالطريقة نفسها التي تُرصد بها السلائف التي تحتوي عليها تلك المستحضرات. وبالمثل، أُطلِقت دعوات في عدّة قرارات، أحدثها القرار ٥٤/٨ الصادر عن لجنة المخدِّرات، تنادي بتعزيز التدابير الرامية إلى منع التسريب، مع الاعتراف بالحاجة إلى عدم المساس بتوافرها للاستخدام الطبي. بيد أنَّ ما يُعقِّد الوضع هو أنه، في عدّة بلدان، تختلف الهيئات الرقابية المسؤولة عن مراقبة المستحضرات الصيدلانية عن الهيئات المسؤولة عن مراقبة السلائف التي تحتوي عليها تلك المستحضرات. فالمحافظة على ضوابط رقابية متواصلة وفعَّالة على الكيمياويات السليفة والمستحضرات الصيدلانية التي تحتوي على تلك المواد الكيميائية على حد سواء تتطلَّب تعاونا وثيقا بين مختلف السلطات المختصة.

٢٢- ومن الناحية التقنية، يتيح نظام "بن أونلاين" إرسال إشعارات سابقة لتصدير المستحضرات الصيدلانية وغيرها من المستحضرات. ومنذ عام ٢٠٠٩، يواظب نحو ٢٨ بلدا في المتوسط على استخدام النظام المذكور لإشعار البلدان المستوردة بتصدير الإيفيدرين والسودوإيفيدرين. وترسل حكومات الغالبية العظمى من هذه البلدان إشعارات سابقة لتصدير تلك المواد في شكل سائب وفي شكل مستحضرات صيدلانية. وقد طلبت سلطات ثلاثة بلدان — الإمارات العربية المتحدة وتايلند وماليزيا - من الهيئة رسمياً أن تجري إشعارها بتصدير المستحضرات الصيدلانية التي تحتوي على الإيفيدرين والسودوإيفيدرين إلى إقليمها.

٢٣- وعملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٩/١٩٩٦، وضعت الهيئة بالفعل في عام ١٩٩٨ قائمةً بالمواد غير المجدوَلة التي يُحتمل أن تُسرَّب من التجارة المشروعة ليُستعاض بها عن المواد المدرجة في الجدول الأول أو الجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨ أو لتُستخدم معها، أو التي يُحتمل أن تستخدم في الصنع غير المشروع للمخدِّرات التي لا يمكن صنعها باستخدام السلائف الخاضعة للمراقبة بموجب الاتفاقية. وترمي القائمة، المعروفة باسم القائمة المحدودة للمواد غير المجدوَلة الخاضعة لمراقبة دولية خاصة، إلى مساعدة الحكومات، بالتعاون مع قطاع الصناعة، على استهداف المواد غير المجدوَلة بطريقة مرنة، ومنع استخدامها في صنع

المخدِّرات غير المشروع مع مراعاة احتياجات التجارة المشروعة في الوقت نفسه. وقد تضاعف عدد المواد المدرجة في القائمة منذ عام ١٩٩٨ — من ٢٦ إلى ٥٢ (انظر الشكل الثاني عشر).

الشكل الثاني عشر– المواد المدرجة في القائمة المحدودة للمواد غير المُجدوَلة الخاضعة لمراقبة دولية خاصة، مجمعة حسب وجه الاستخدام، ١٩٩٨–٢٠١١

(حتى ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢)

٢٤- وبالإضافة إلى ذلك، استحدثت بعض الحكومات لوائح تتضمَّن مواد إضافية ليست خاضعة للمراقبة الدولية. وتدرك الهيئة أنَّ ٤٨ بلدا، بالإضافة إلى ٢٧ دولة عضواً في الاتحاد الأوروبي، أنشأت شكلاً من أشكال المراقبة على ما مجموعه ١٥٠ مادة من المواد غير المدرجة في الجدول الأول أو الجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨ أو على القائمة المحدودة للمواد غير المجدوَلة الخاضعة لمراقبة دولية خاصة. وتتفاوت سبل معالجة الحكومات لهذه الحالة الناشئة حديثا. ففي حين وسَّعت بعض الحكومات نطاق تدابيرها المتصلة بالمراقبة لتشمل المواد الجديدة على أساس كل مادة على حدة، تصدَّت حكومات أخرى للأمر بسنِّ تشريعات تمكّنها من مواجهة هذه التطورات المستجدَّة على نحو استباقي. كما تحوَّلت مجموعة أخرى من الحكومات إلى الأخذ بحلول عملية تقوم على التعاون الطوعي من جانب قطاع الصناعة. ومن أجل معالجة هذه التطورات معالجةً صحيحة، سيكون من الضروري للحكومات أن تتبادل الخبرات فيما بينها. وتعكف الهيئة حاليا على استعراض مختلف النُّهُج التي تنفِّذها الحكومات.

دال– دور الإنترنت: بيع السلائف غير المنظَّم

٢٥- قد يبرِّر استخدام الإنترنت لأغراض التجارة في السلائف إجراء مزيد من التحليل المعمَّق للبحث في مختلف أشكال التجارة المشروعة الجارية عبر الإنترنت وطرائق عمل الجهات التي تستخدم الإنترنت لأغراض غير مشروعة. وقد تناولت لجنة المخدِّرات هذه المسألة في عام ٢٠٠٠ في قرارها ٨/٤٣. ويلزم أن تعزِّز الحكومات تبادل الخبرات والدروس التي استفادت منها في سياق تجريبها نُهُجاً مختلفة للحدّ من احتمال أن تغدو الإنترنت أداة رئيسية للتوريد غير المنظَّم للكيمياويات السليفة.

هاء– الخاتمة

٢٦- ثمة مجموعة واسعة من الأدوات المتاحة بالفعل للحكومات لمكافحة التسريب. بيد أنَّ استخدام هذه الأدوات ما زال متفاوتاً، الأمر الذي يوفِّر فرصا لمنظمات الاتجار للالتفاف على التشريعات القائمة. ويمكن معالجة هذه الاتجاهات بشكل أفضل عن طريق اتخاذ تدابير تعاونية استباقية، مثل التعاون الطوعي مع الدوائر الصناعية والعمل

بروح اتفاقية سنة ١٩٨٨ (أي منع التسريب). ويُعدُّ التعاون داخل الحكومات بين مختلف الهيئات المشاركة في مراقبة السلائف أحد العناصر الرئيسية في هذا المفهوم. وبالإضافة إلى ذلك، وحيث إنَّ النجاحات التي تحقَّقت في الحدّ من التسريب من التجارة الدولية أفضت إلى تزايد حصول منظمات الاتجار على السلائف من خلال التسريب وقيامها من ثم بتهريب السلائف عبر الحدود الوطنية، فينبغي أيضاً تشديد الجهود المبذولة لمكافحة هذا التهريب، باعتبارها جزءا من استراتيجية متكاملة تتكامل في إطارها الجهود المتصلة بإنفاذ القانون مع الجهود الرقابية. وتختلف نقاط انطلاق النُّهُج الجديدة، كما أبرزت ذلك الفقرات السابقة. ويعني ذلك أيضا ضمناً الاستعداد لإعادة النظر في الأدوات غير المستغلَّة بالكامل في الوقت الراهن، فضلا عن التهيُّؤ للاعتراف بأنَّ التحدِّيات المستجدَّة قد تتطلّب حلولا جديدة.

ثالثاً - استعمال المواد غير المجدوَلة في صنع العقاقير المخدّرة والمؤثّرات العقلية على نحو غير مشروع

١ - مع تزايد عدد الدول التي أصبحت تنفّذ أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨، أخذت تزداد الصعوبات التي تواجه المتّجرين في الحصول على بعض المواد المدرجة في الجدولين الأول والثاني من تلك الاتفاقية. وردًّا على ذلك، يلجأ المتّجرون إلى التماس مواد غير مجدوَلة بدلاً عن السلائف الخاضعة لرقابة مشدّدة. وقد لاحظت الهيئة حدوث هذا التطور على مدى السنوات الماضية، وحدّدت الاتجاهات العامة التالية:

(أ) الانتقال إلى أشكال مختلفة من السلائف الخاضعة للمراقبة أو المنتجات التي تحتوي عليها، ومنها على سبيل المثال المستحضرات الصيدلانية أو المنتجات الطبيعية (مثلا، مستخلصات نبات الإيفيدرا) أو المشتقّات التي يمكن تحويلها إلى سلائف من المواد الخاضعة للمراقبة بوسائل متاحة بيسر. وقد تشمل هذه المواد منتجات متاحة تجاريا لا تندرج ضمن نطاق مراقبة السلائف أو ضمن المنتجات والمشتقات المعدّة خصيصا لمراوغة الضوابط الرقابية المفروضة، بما في ذلك المستحضرات المصنوعة بناءً على طلب معيَّن؛

(ب) صنع السلائف الأوّلية الخاضعة للمراقبة من سلائف سابقة غير مجدوَلة وذلك على نحو غير مشروع؛

(ج) استخدام طرائق جديدة أو معدَّلة في التجهيز أو الصنع تحتاج إلى مواد غير مدرجة حاليا في الجدولين الأول والثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨؛

(د) صنع المخدّرات المحوّرة التي تحتاج إلى مواد بدئية غير مدرجة حاليا في الجدولين الأول والثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨,

٢- وقد أبلغت أربع وأربعون حكومة عن ضبط ما مجموعه ١٧٠ مادة غير مجدوَلة خلال فترة الخمس سنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٩. وبسبب المرونة الكامنة أصلا في صنع المنشّطات الأمفيتامينية وكذلك تنوّع هذه المواد، فإنَّ التشكيلة من المواد غير المجدوَلة المبلَّغ عنها كانت أكبر في هذه الفئة من العقاقير منها في الفئات الأخرى. غير أنَّ الهيئة لاحظت في تقاريرها التقنية عن السلائف ضبط أو استعمال كيماويات بديلة غير مجدوَلة تُستعمل في صنع الكوكايين والهيروين على نحو غير مشروع.

٣- وعلى وجه التحديد، وجّهت الهيئة الانتباه إلى عدّة بدائل للطرائق القائمة أساسا على مادتي الإيفيدرين والسودوإيفيدين في صنع الميثامفيتامين على نحو غير مشروع، بما في ذلك مادة ل-فينيل أسيتيل كاربينول (*l*-PAC)، وهي مادة وسيطة تستعمل في التجهيز الصناعي لمادتي الإيفيدرين ون-أسيتات أسيتيل السودوإيفيدرين، اللتين يمكن تحويلهما بسهولة إلى سودوإيفيدرين باستخدام تفاعل التحليل المائي. وتمكّن كلتا المادتين الصانعين بصفة غير مشروعة من مواصلة استخدام تقنيات صنع مألوفة. والهيئة على علم أيضا بالمحاولات الرامية إلى إنتاج الإيفيدرين من مادة ن-ميثيل دي إل-ألانين. وفيما يتعلق بالطرائق القائمة أساسا على مادة فينيل-١-بروبانون-٢ (P-2-P) لصنع الميثامفيتامين على نحو غير مشروع، تدلّ المضبوطات من المشتقّات غير المجدوَلة من حمض فينيل الخل، وخصوصا أملاحها العضوية (إستراتها)، من ضمن أهم التطورات الحاصلة. كما إنَّ المضبوطات من حامض الطرطير، وهي مادة كيميائية تُستخدم في التنقية التمهيدية قبل تجهيز عقار الميثامفيتامين الذي يُصنع من مادة فينيل-١-بروبانون-٢، تقدم المزيد من الأدلّة على معاودة ظهور طرائق الصنع القائمة أساسا على هذه المادة (P-2-P) في أعقاب تقوية الضوابط الرقابية على الإيفيدرين والسودوإيفيدرين والمستحضرات المحتوية عليهما. وصُودفت أيضا حالات من صنع مادة فينيل-١-بروبانون-٢ بطرائق محددة الغرض في شكل مركّب ثاني الكبريتيت

سعيا إلى تمويه خصائصها المادية ومن ثم إلى مراوغة التدابير الرقابية، مثلما يحدث بخصوص المادة المشتقة المحددة الغرض ٣،٤-ميثيلين ديوكسي فينيل-٢-بروبانون (3,4-MDP-2-P) المعروفة أيضا بصيغة "٣،٤-ميثيلين ديوكسي فينيل-٢-بروبانون غليسيديت". وهاتان المادتان يمكن تصنيفهما أيضا ضمن السلائف "الخبيئة".

٤- أما فيما يخص صنع الكوكايين، فإنَّ استعمال المواد غير المجدوَلة الذي وُجِّه إليه انتباه الهيئة يمتدُّ من استعمال طائفة متنوّعة من المذيبات البديلة بطريقة يُستعمل فيها الإيثانول (الكحول الاثيلي) بديلاً عن العملية التقليدية التي تُستعمل فيها مادة برمنغنات البوتاسيوم من أجل تنقية الكوكايين القاعدي الخام، إلى صنع سلائف رئيسية على نحو غير مشروع، ومنها مثلا حمض الكبريت وبرمنغنات البوتاسيوم من منغنات البوتاسيوم وثاني أكسيد المنغنيز.

٥- أما بخصوص الهيروين، فإنَّ أكثرية المواد غير المجدوَلة الداخلة في تجهيزه هي مواد كيميائية تُستعمل، إضافة إلى أنهيدريد الخل، في مراحل مختلفة من عملية الصنع التقليدية، ومنها مثلا كلوريد الأمونيوم وكربونات وثاني كربونات الصوديوم والأمونيا (غاز النُّشادر). وإضافة إلى ذلك أيضا، فقد أدّت مضبوطات كبيرة الحجم من مادتي كلوريد الأسيتيل وحمض الخلّيك الجليدي إلى شبهات حول صنع أنهيدريد الخل على نحو غير مشروع من سلائف سابقة غير مجدوَلة أو مباشرة باستعمال عوامل كيميائية مؤستِلة بديلة. ولكن مع أنَّ هذه العمليات الصُّنعية قابلة لتنفيذها تقنيا، فإنه لا بد بعدُ من التثبّت من تلك الشبهات.

٦- وقد أدّى القلق بشأن هذه التطورات إلى أن تضع الهيئة في عام ١٩٩٨، استجابة لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٩٩٦/٢٩، القائمة المحدودة للمواد غير المجدوَلة الخاضعة لمراقبة دولية خاصة - وهي مواد كيميائية بديلة و"جديدة" تتوفر بخصوصها معلومات جوهرية عن استعمالها الفعلي في صنع المخدّرات على نحو غير مشروع. وكان ما مجموعه ٢٦ مادة، إلى جانب المواد المذكورة في الجدولين الأول والثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨، قد أُدرج أصلا في قائمة المراقبة الخاصة. وهذه القائمة متاحة في الموقع الشبكي الخاص بالهيئة، وهي تشمل حاليا ٤٥ مادة كيميائية. وتوزِّع الهيئة سنويا قائمة المراقبة الخاصة على السلطات الوطنية المختصة، والهدف منها هو تقديم المساعدة إلى الحكومات لكي تصمِّم، بالتعاون مع الصنعات المعنيَّة، نظاما مرناً يُراعي احتياجات التجارة المشروعة ويحول دون استعمال المواد غير المجدوَلة في صنع المخدّرات غير المشروع. وقد تبدّت بوضوح فائدة قائمة المراقبة الخاصة الدولية المحدودة وذلك من خلال المضبوطات العديدة من المواد المدرجة في القائمة ومن خلال وضع قوائم مراقبة إقليمية.

٧- وفيما يتعلق بالعناية بقائمة المراقبة الخاصة واستعمالها، تلاحظ الهيئة الحاجة إلى تحسين جمع المعلومات الاستخبارية وغيرها من المعلومات والتشارك فيها فيما يخص المواد الكيميائية التي يُعثر عليها عند تفكيك المختبرات غير المشروعة لصنع المخدّرات، وذلك فيما بين سائر الهيئات على الصعيد الوطني وفيما بين المنظَّمات والهيئات الدولية المعنية، ومنها الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات.

٨- وقد استحدث عدد من الحكومات كل منها بمفردها لوائح تنظيمية إضافية بخصوص المواد غير الخاضعة للمراقبة الدولية. والهيئة علمت بأن ٣٨ دولة قد فرضت شكلا من أشكال المراقبة على ما مجموعه أكثر من ١٣٢ مادة من المواد غير المدرجة في الجدولين الأول والثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨ أو في قائمة المراقبة الخاصة. وعلى حين ترحّب الهيئة بازدياد التنبّه وباستحداث تدابير رقابية مناسبة لدى تلك الحكومات من أجل منع المتجرين من استعمال المواد غير المجدوَلة، فهي تود أن تسلّط الضوء على أهمية التنسيق بين تلك النهوج على الصعيد الإقليمي في اجتناب حالات انزياح مواقع مصادر المواد ومواضع تسريبها ودروب تنقيل الشحنات، من بلد إلى آخر.

وتود الهيئة أيضا أن تذكّر كل السلطات الوطنية المختصة بأن تواظب على الاطلاع على أحدث اللوائح التنظيمية المطبقة لدى شركائها التجاريين وأن تمتثل لها، وأن تتعاون فيما بينها على التحقق من مشروعية الطلبيات والتحقيق بشأن ما يثير الشبهات من شحنات كل المواد التي يمكن أن تُستعمل في صنع المخدّرات على نحو غير مشروع.

٩- ومن الضروريّ التصدّي لاستعمال البدائل الكيميائية العديدة التي هي غير خاضعة للمراقبة بموجب اتفاقية سنة ١٩٨٨ والتي تُستعمل لأغراض مشروعة ويُستعمَل قدر ضئيل منها في صنع المخدّرات غير المشروع. وتَعتبر الهيئة أنَّ التعاون الطوعي الشامل بين أوساط الصناعات المعنية والسلطات الوطنية المختصة إحدى الوسائل الرئيسية في التصدي للنِقلات المستمرة بين هذه المواد الكيميائية البديلة المستعمَلة كسلائف. وتشمل العناصر الأساسية في هذا التعاون اتباع ممارسات تجارية جيدة، كالتشارك في المعارف ومواصلة رصد الأنماط السائدة في مجالات صنع هذه المواد والتجارة فيها بصفة مشروعة، وذلك من أجل استبانة مخالفات اللوائح التنظيمية والصفقات المشتبه فيها؛ وكذلك اتباع مبدأ "اعرف زبونك"؛ والتقديرات الموثوقة بشأن الاحتياجات المشروعة السنوية من المواد المعنية والمنتجات التي تحتوي عليها، ومنها مثلا المستحضرات الصيدلانية. وإضافة إلى ذلك، تذكّر الهيئة الحكومات بأن تنظر، حسبما يقتضيه قرار الجمعية العامة دإ-٤/٢٠ باء، في مسألة فرض عقوبة على ما يندرج في عداد الأفعال الجُرمية بحسب معنى المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، من أشكال السلوك غير القانوني لدى الأشخاص أو الشركات فيما يتعلق بتسريب المواد غير المجدوَلة مع العلم بأن القصد من ذلك هو من أجل استعمالها في صنع العقاقير المخدّرة أو المؤثّرات العقلية بصفة غير مشروعة، واستحداث جزاءات عقابية مدنية وإدارية فيما يتصل بذلك.

١٠- وتدرك الهيئة أنَّ التوصيات المذكورة أعلاه لا يمكن أن تكون سوى جزء فرعي من مجموعة التدابير اللازمة للتصدي لمسألة على هذا القدر من التعقيد مثل مسألة منع استعمال المواد غير المجدوَلة في صنع المخدّرات على نحو غير مشروع. ولذلك فهي تدعو الحكومات إلى تمحيص الخيارات المتاحة لإنشاء آليات مناسبة لرصد حركة تداول المواد غير المجدوَلة واستبانة الصفقات المشتبه فيها التي تنطوي عليها، والتعاون فيما بينها وكذلك مع الهيئة في بلوغ هذه الغاية.