



## زون غذایی هلمند: توهم موفقیت

### مقدمه

تطبیق برنامه زون غذایی هلمند در سال نخست سبب کاهش ۳۷ درصدی کشت کوکنار در این ولایت گردید، از ۱۰۳،۵۹۰ هکتار زمین تخمین شده در سال ۲۰۰۸ به ۶۹،۸۳۳ هکتار در سال ۲۰۰۹. بنابراین، این دستاورد به عنوان یک موفقیت جشن گرفته شد و باعث ترغیب کمک دهندگان و دولت افغانستان برای ایجاد زون های غذایی بیشتر در ولایت های دیگر افغانستان گردید.

با این حال، زمان زیادی نگذشته بود که اثرات منفی برنامه زون غذایی هلمند پدیدار گشت. انصراف از کشت کوکنار به هدف کشت گندم که یک محصول زراعتی کم زحمت تر است، سبب شد کسانی که زمین خود را در مناطق تحت آبیاری کانال در محدوده زون غذایی هلمند به طور اجاره یا سهمیه داده بودند، نه تنها درآمد خویش، بلکه مصئونیت غذایی، سرپناه، آب و قرصه خویش را نیز از دست دهند. در نبود یک بدیل مناسب، تعداد زیادی از این افراد دارای زمین کم به مناطق قبلا صحرایی کوچ نمودند و در آنجا زمین های بیشتری را کوکنار کشت کردند. علاوه براین، با خروج نیروهای نظامی بین المللی در سال ۲۰۱۴، نیروهای ملی امنیتی و دفاعی افغانستان کنترل بخش های بزرگی از مناطق قابل دسترسی تحت آبیاری کانال در مرکز هلمند را از دست دادند. به این ترتیب، میزان کشت کوکنار از بالاترین سطح قبلی خود نیز فراتر رفت.

این تحقیق به برنامه زون غذایی هلمند و پیامدهای آن می پردازد. همچنان نقش افراد مختلف ذیدخل و چالش های موجود را برجسته ساخته، حکایت موفقیتی که بر روایت آن وقت در مورد هلمند مسلط بود و نیز آنچه در ساحه اتفاق افتاد - هم در درون محدوده ای تحت پوشش برنامه و هم خارج از آن - بررسی می نماید. این تحقیق نتیجه گیری می کند که زون غذایی هلمند، به جای کنترل کشت کوکنار، به گسترش آن کمک نمود. در واقع، دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرم ملل متحد تخمین کرد که کشت کوکنار در سال ۲۰۱۷ به ۱۴۴،۰۰۰ هکتار صعود نمود که تقریباً ۵۰ درصد از سال آغاز این برنامه افزایش داشته است.

### روش شناسی

این تحقیق شامل کارهای ساحوی و تصاویر با کیفیت ماهواره ای است که قبل، در جریان و بعد از تطبیق برنامه زون غذایی هلمند جمع آوری شده اند. تحقیق مذکور در ولسوالی های مختلف انجام شده و با ۱۲۲،۴ خانواده مصاحبه گردیده که شامل مصاحبه با ارائه دهندگان خدمات از جمله حفر کنندگان چاه ها، کارگرانی که در زمین ها کار می کردند و فروشندگان دستگاه برق آفتابی میباشد.

روش کار این تحقیق شامل چهار مرحله است. مرحله اول انتخاب سایت تحقیق بود که برای پوشش گروه های مختلف جمعیت با دسترسی متفاوت به منابع و تجربیات کشت کوکنار و اقدامات اجرا شده تحت برنامه زون غذایی هلمند طراحی شده است. بخش دوم شامل کار ساحوی و مصاحبه با افراد، در جریان فصل کشت و / یا برداشت تریاک میباشد. بخش سوم شامل تصاویر با کیفیت و سنجش از راه دور میگردد. سرانجام، بخش چهارم شامل مصاحبه با پالیسی سازان و دست اندرکاران ذیدخل در تصمیم گیری های پالیسی و عملیاتی هلمند میباشد.

### زون غذایی هلمند (HFZ) چیست؟

اساس برنامه زون غذایی هلمند سیاسی بود. با توجه به نیاز برای پیشرفت چشمگیر در امر مبارزه با مواد مخدر، دولت انگلستان - منحیت رهبر در تیم بازسازی ولایتی و گروه G8 برای مبارزه با مواد مخدر در افغانستان - و همچنان گلاب منگل، والی جدید تعیین شده آن ولایت، مشتاق کاهش چشمگیر میزان کشت کوکنار و کاهش فشار های دولت امریکا برای راه اندازی کمپاین سم پاشی هوایی در هلمند بودند. این طرح توسط مشاوران بدون تجربه در زمینه مبارزه با مواد مخدر و معیشت روستایی تدوین گردید که از نظر فنی ضعیف بود. با این وجود، طرح متذکره توسط والی، تیم بازسازی ولایتی و سایر افراد مشتاق برای بدست آوردن سهمیه در امر مبارزه با مواد مخدر و پیشرفت فوری و چشمگیر در مقابله با کشت کوکنار در مناطق تحت آبیاری کانال هلمند مرکزی، معروف گردید.

## یافته های کلیدی

زون غذایی هلمند شامل سه طرح بود. نخستین طرح، کمپاین معلوماتی به هدف جلوگیری از کشت کوکنار بود. دوم فراهم نمودن مواد زراعتی، با تمرکز خیلی زیاد روی گندم و کود کیمیاوی برای دهقانان بود تا تبدیل دیگری داشته باشند. و طرح سوم، کمپاین محو کوکنار بود که از بهار هرسال آغاز می شد.

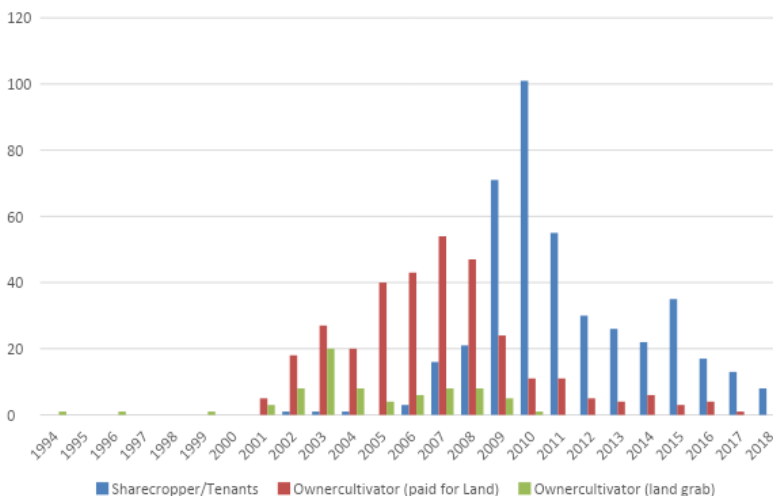
در دوره سه ساله، حدود ۴۰ میلیون دالر تخم و کود کیمیاوی در ۱۰ ولسوالی هلمند توزیع شد. این مواد در بدل تعهد دهقانان به ترک کشت کوکنار برای آنها توزیع گردید.

در حومه لشکرگاه، مردم با ترک کشت کوکنار و کشت طیف وسیعی از محصولات دیگر، ادغام درآمد با مشاغل غیر زراعتی مانند تجارت، ساخت و ساز و سایر فرصت های کارگری مرتبط با افزایش عساکر بین المللی و سرمایه گذاری، از برنامه زون غذایی هلمند و سایر برنامه های کمک توسعه ای حمایت نمودند.

با وجود این، فراتر از حومه لشکرگاه، این فرصت ها کمتر و درآمد حاصله نیز پایین تر بوده است. دهقانان این مناطق به انواع زیربناهای فیزیکی و اجتماعی که افراد نزدیک به شهر می توانند از آن برای بهبود کیفیت زندگی شان استفاده کنند، دسترسی ندارند.

در مناطق فراتر از حومه لشکرگاه، تمرکز بر کشت گندم که دارای الزامات کاملا متفاوت است، به خصوص نیازمند نیروی کاری به مراتب کمتر، باعث شد که دهقانان مستاجر یا سهام دار شغل یا زمین خود را از دست بدهند. دهقانان انتخاب دیگری به جز از زمین، درآمد، مصئونیت غذایی، آب، قرضه و سرپناه نداشتند مگر اینکه به مناطق قبلا صحرائی بروند و به کشت کوکنار روی بیاورند. آنان در آنجا با ترتیبات نامناسب تر اجاره زمین و با این امید اندک که آنها نیز در صورت داشتن «یک سال خوب» ممکن بتوانند برخی از زمین های صحرائی را خریداری کنند، تشویق شدند کوکنار بیشتری کشت کنند. افراد دارای زمین کم در مناطق تحت آبیاری کانال در نادعلی، مارچه و لشکرگاه، به طور معمول یک سوم محصول نهایی تریاک را دریافت می کردند، در حالیکه در مناطق قبلا صحرائی فقط یک پنجم محصول را بدست می آوردند. در نتیجه، خانواده های مستاجر پس از انتقال به مناطق قبلا صحرائی مجبور شدند برای حفظ همان معیار زندگی که در زون غذایی هلمند داشتند، زمین های بیشتری را کوکنار کشت کنند.

افراد دارای زمین کم، بدون کمک هدمند و با دسترسی به زمین کمتری برای زراعت سهمیه ای یا اجاره در مناطق تحت آبیاری کانال در محدوده زون غذایی هلمند، در جستجوی زمین قابل کشت به منطقه شمال کانال بغرا منتقل شدند (شکل زیر را ببینید).



شکل ۱: سال مسکن گزینی در منطقه شمال بغرا، با اجاره زمین، سالهای ۱۹۹۴-۲۰۱۸

کسانی که در این منطقه صاحب زمین بودند، از این جریان کار ارزان و نسبتاً فنی خیلی راضی بودند. در این زمان، بخش اعظم زمین های شمال کانال بغرا قبلاً تصرف شده و به عنوان تحفه توزیع شده و یا به قیمت خیلی ناچیز به فروش رسیده بود. با این هم، مقدار قابل توجهی از این زمین ها هنوز غیر قابل استفاده مانده بود. در واقع، زون غذایی هلمند به ایجاد یک نیروی عظیم کارگر نیازمند زمین و درآمد پایدار کمک کرد و شرایط را برای رشد بیشتر کوکنار فراهم ساخت.

جمعیت منطقه شمال بغرا قبل از برنامه زون غذایی هلمند در حال افزایش بود. با این حال، این برنامه سبب ایجاد عواملی گردید که نه تنها سبب افزایش نرخ اسکان در مناطق قبلا صحرائی شد، بلکه بخش های بیشتری از این منطقه را تحت کشت قرار داده و تولید تریاک را شدت بخشید. تا سال ۲۰۱۸، تقریباً ۶۰۰،۰۰۰ نفر در محدوده ای تقریباً ۶۰،۰۰۰ هکتار زمین زراعتی زندگی می کردند، رقمی که در مقایسه با ۸۸۲ هکتار زمین زیر کشت در سال ۲۰۰۲ و کمتر از ۱۰،۰۰۰ ساکنین، افزایش چشمگیری را نشان می دهد.

در حال حاضر، هلمند حاصلخیزترین ولایت در تولید تریاک - با حدود ۵۰ درصد کل محصول سالانه افغانستان - میباشد و برنامه زون غذایی هلمند نقش مهمی در گسترش ظرفیت این ولایت برای تولید تریاک ایفا نمود.

ادعاهای فساد، تصور مردم محل از برنامه زون غذایی هلمند را تحت تاثیر قرار داد. باور شایع آن بود که تامین مواد زراعتی (و محو کشت کوکنار که تحت نام برنامه زون غذایی هلمند اجرا میشود) به نفع والی، نخبگان روستایی و شبکه تحت حمایت آنها است. بازار سیاه پر جنب و جوش تخم گندم و کود کیمیاوی در لشکرگاه شکل گرفت، جایی که در آن موادی که برای دهقانان در نظر گرفته شده بود از سوی بزرگان قریه و مقامات ولایتی فروخته میشد. هرچند برخی از مقامات ارشد افغانستان به دلیل این اقدامات دستگیر و زندانی شدند، این قضایا از سوی مردم محل به عنوان نوک کوه یخی تلقی می شد. اتکای منگل، والی این ولایت، به حمایت ادارات تمویل کننده از تامین منابع مالی گرفته تا ترانسپورت و تدارکات - و پیگیری وی از ممنوعیت کشت کوکنار بدون در نظر داشت تاثیر آن بر زندگی و معیشت روستایی - باعث افزایش این تصور در بین دهقانان گردید که وی به نفع مردم محل عمل نمی کند. ادعاهای دیگر فساد مربوط به کیفیت تخم توزیع شده بود. گفته میشود تخم با کیفیتی که از سوی تیم بازسازی ولایتی خریداری و برای دهقانان در نظر گرفته شده بود، تبدیل شده است. این اقدامات و وخیم تر شدن اوضاع اقتصادی باعث افزایش فاصله بین دهقانان و حکومت در ولسوالی های مانند مارجه، نادعلی و نهر سراج گردید.

## سفارشات

برنامه زون غذایی هلمند نمایانگر یک عقب گرد زمان بود. یک برنامه کلاسیک «جایگزین سازی محصول» از دهه ۱۹۷۰ بود که تلاش نمود یک محصول نقدی (تریاک) را با یک محصول غذایی (گندم) جایگزین کند. این طرح نتوانست چندین دهه تجربه و آموخته های بدست آمده در زمینه توسعه روستایی در مناطق غیر قانونی تولید مواد مخدر و کارهایی که در افغانستان قبل و بعد از سقوط رژیم طالبان انجام شده است، بکار ببرد.

### سفارشات - سطح برنامه

- فراتر از مدل های ساده و منسوخ جایگزین سازی محصول بیندیشید. برنامه زون غذایی هلمند بر جایگزین سازی تریاک با گندم متمرکز بود. اما تحقیقات در این زمینه نشان می دهد که جوامع روستایی در صورت تحقق اهداف توسعه گسترده تر، می توانند از تولید تریاک دست بکشند. این اهداف در ایجاد درآمد خلاصه نمیشود، بلکه شامل صحت، امنیت، آموزش و سایر خدمات زیربنایی میگردد.
- این موضوع را بپذیرید که اقداماتی که هزینه فرصت کار را افزایش می دهد بیشترین تاثیر توسعه ای را بر تولید تریاک خواهد داشت. هنگامیکه سایر فرصت های کاری در دسترس باشد، تریاک کمتر مورد توجه قرار میگیرد زیرا وقتی کار ارزان یا آزاد است، کشت این محصول جذابیت بیشتری دارد.
- سرمایه گذاری های انکشافی را در آن عده مناطق روستایی متمرکز نمایید که هم نتیجه واقعی به بار می آورد و هم قابل اجرا می باشد. لازم است در مورد سازوکارهای مناسب برای کمک رسانی در این شرایط نا مطلوب، نتایج توسعه ای مورد انتظار و پاسخ به کشت مداوم کوکنار در این مناطق، حداقل در میان مدت، تصمیم اتخاذ شود. اگر دولت نتواند خود را در شهرها، قریه جات و دره های پایین تر محصور سازد، پالیسی سازان باید یاد بگیرند که در این زمینه سیاسی چالش برانگیز کار کنند.
- نظارت و ارزیابی مؤثر برای برنامه سازی در محیط جنگ زده حیاتی است. لازم است تاثیرات برنامه از طریق تحقیقات ساحوی و تصاویر با کیفیت ماهواره ای مورد نظارت منظم و مستقل قرار گیرد. این نظارت به تجربیات مراجع اصلی دیدخل و تاثیرات برنامه بر زندگی آنها اهمیت بیشتری میدهد. بدین صورت می توان در موارد ممکن برنامه ها را تعدیل کرد، یا حتا در مواردی که برنامه ها رو به ناکامی اند و هزینه های آن بیشتر از مزایای آن است، آنها را لغو کرد.
- برای اولویت بندی ارزیابی محصول و متنوع سازی درآمد از سنجش عملکرد استفاده کنید. تجربه نشان می دهد که کاهش پایدار کشت کوکنار، وابسته به متنوع سازی معیشت، اقدام به کشت محصولات باغداری با ارزش بالا (که سبب کاهش محصولاتی مانند گندم و جواری میشود) و موجودیت درآمد غیر زراعتی است.

### سفارشات - سطح ملی

- تمام برنامه های انکشافی ملی، چند جانبه و دو جانبه را نظر به تاثیر آنها بر تولید، تجارت و استفاده از مواد مخدر و مشتقات آن ارزیابی کنید. لازم است برای تصویب کمک های مالی و تخنیک/فنی وزارت مالیه، ارزیابی های مبارزه با مواد مخدر به عنوان پیش شرط اجباری در نظر گرفته شود. چارچوب این ارزیابی ها باید بر اساس رهنمودهای بانک جهانی استوار باشد که برای عادی سازی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان در سال ۲۰۰۷ تدوین شد اما تا حد زیادی نادیده گرفته شده است.
- برنامه های اولویت ملی را به لحاظ مبارزه با مواد مخدر به گونه جامع بررسی نمایید. این بررسی تضمین خواهد کرد که افراد مسئول این برنامه ها تاثیراتی که ممکن است بر مشکل مواد مخدر غیر قانونی داشته باشد را درک کنند و در هنگام انجام چنین فعالیت ها، قدم های برای به حداکثر رساندن تاثیرات مثبت بردارند. به خصوص، لازم است

سکتورهای مختلف اقدامات یکدیگر را تقویت کنند. این کار از طریق برنامه ریزی مبتنی بر ساحه به هدف به حداکثر رساندن هردو نتایج توسعه ای و مبارزه با مواد مخدر، ممکن میشود.

- **ظرفیت فنی و استراتیژیک وزارت خانه های ذیربط را تقویت کنید تا آنها بتوانند اهداف مربوط به کشت کوکنار را در طرح و تطبیق برنامه های توسعه ای خویش به گونه بهتری ادغام کنند.** در گذشته، وزارت مبارزه با مواد مخدر مسئولیت داشت در ایجاد فهم بهتر از چگونگی تاثیر گذاری برنامه های وزارتخانه های ذیربط بر کشت کوکنار به آنها کمک کند اما در انجام آن موفق نشد. مسئولیت اطمینان از اینکه برنامه های توسعه ای حداقل باعث ترغیب کشت کوکنار نمی شوند - مانند آنچه در مورد زون غذایی هلمند گفته شد - اکنون باید به عهده وزارتخانه های ذیربط باشد. این وزارت ها برای انجام این کار به کمک فنی نیاز خواهند داشت.
- **از منظر تحلیلی، مقایسه محصولات زراعتی را که در قسمت تولید تریاک در اسناد دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرم ملل متحد حاکم بوده است، کنار بگذارید.** تجزیه و تحلیل گندم در مقابل تریاک بسیار مشکل ساز است. ما باید به سیستم ها و چگونگی استفاده از منابع برای ایجاد معیشت بپردازیم. لازم است شناسایی نماییم چه کسی بیشترین و چه کسی کمترین مفاد را از تولید تریاک بدست میاورد و نیز اینکه چگونه برخی اقدامات باعث جلوگیری از کشت کوکنار می شوند، در حالیکه اقدامات دیگر ممکن است سبب تشویق کشت کوکنار گردد.

کد نشریه: ۵۲۰۰۷

## درباره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان یک نهاد مستقل تحقیقاتی مستقر در کابل می باشد که در سال ۲۰۰۲ با همکاری جامعه بین المللی در افغانستان تاسیس گردید. هدف این نهاد تحقیقاتی انجام و عرضه تحقیقات با کیفیت عالی، مبنی بر شواهد، مرتبط با پالیسی و انتشار نتایج حاصله آنها و همچنین ترویج فرهنگ پژوهش و مطالعه می باشد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۲۰ به عنوان یک نهاد غیر انتفاعی در وزارت اقتصاد ثبت گردید. طبق گزارش پوهنتون پنسیلوانیا، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان منحیث یک نهاد پژوهشی دارای جایگاه عالی در افغانستان بوده و در بین نهاد های پژوهشی در آسیای میانه در رده سوم قرار دارد. این نهاد با پالیسی سازان، جامعه مدنی، محققان و محصلان به منظور تحقق اهداف خویش ارتباط برقرار می نماید تا استفاده از نشرات مبنی بر شواهد و کتابخانه این واحد ترویج یافته، ظرفیت تحقیقی آنها تقویت شود و فرصت ها برای بازتاب اندیشه ها، مناظره ها و تحلیل ها ایجاد گردد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان توسط هیأت مدیره اداره می شود که متشکل از نمایندگان ادارات تمویل کننده، سفارتخانه ها، سازمان ملل متحد و دیگر سازمان های چندجانبه، جامعه مدنی و کارشناسان مستقل می باشد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان برنده جایزه بهترین نهاد تحقیقاتی بین المللی سال ۲۰۱۸ مجله پراسپکت بریتانیا (Prospect Magazine) گردیده است.



### تمویل کننده اساسی:

نهاد انکشافی بین المللی سویدن (Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)

### تمویل کنندگان برنامه ها:

پروژه های مشخص واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۲۰ توسط نهاد های بین المللی ذیل تمویل گردیده است:

European Union (EU), Global Challenges Research Fund (GCRF), Central Asia Regional Economic Cooperation Institute (CAREC), The Foundation to Promote Open Society (FPOS), The French Medical Institute for mother and children (FMIC), The Royal United Services Institute (RUSI), Institute for Integrated Transitions (IFIT), and UN Women.