

مقاله مقدماتی

مواد مخدر و توسعه در افغانستان

تحلیل پالیسی ملی و بازیگران

آدم پین، کاوه کرامی و اورخلا نعمت

حمل ۱۴۰۰



این تحقیق را واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان از انگلیسی به دری ترجمه نموده است. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان عضو فعال یک کنسرسیوم بین المللی متشکل از سازمان های بین المللی می باشد که این تحقیق را تهیه نموده است.

عزیزالله اسفندیاری مترجم:

شماره استاندارد بین المللی کتاب ۹۷۸-۹۹۳۶-۶۴۱-۷۰۹

کد نشریه: ۲۱۰۳ د

© ۱۴۰۰ واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

این نشریه میتواند فقط برای اهداف غیر تجارتي و در صورت یادآوری نویسنده و منبع نقل و قول استناد و یا تکثیر گردد. تمام حقوق ناشر محفوظ است. هرگاه این نشریه چاپ مجدد، ذخیره و یا به صورت برقی به دسترس گذاشته میشود، باید خط ارتباطی به سایت انترنتی AREU (www.areu.org.af) در آن چاپ و یا روی صفحه انترنتی گذاشته شود. برای هر گونه استفاده که در بالا مشخص نگردیده است، باید اجازه قبلی به صورت تحریری از شرکت ناشر، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با ارسال ایمیل به areu@areu.org.af یا با تماس گرفتن با ۱۵ ۳۴ ۲۲۱ ۲۰ (۰) +۹۳ اخذ گردد.



در باره مواد مخدر و نظم و بی نظمی

"مواد مخدر و نظم و بی نظمی: ایجاد اقتصاد پایدار صلح در دوره پس از جنگ"، یک پروژه تحقیقاتی چهار ساله است که شواهد جدیدی را در باره چگونگی تبدیل اقتصاد مواد مخدر غیرقانونی به اقتصاد صلح در افغانستان، کلمبیا و میانمار گرد آوری می کند. این پروژه از سوی یک کنسرسیوم بین المللی اجرا می شود که متشکل است از سازمان های شناخته شده بین المللی دارای تخصص بی نظیر در زمینه مواد مخدر، منازعه، صحت و توسعه. مدیریت پروژه به عهده پوهنخی مطالعات شرقی و افریقای پوهنتون لندن است و شرکای پروژه عبارتند از: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، موسسه Alcis، کریستین اید، مرکز تحقیقاتی کاپینلند، پوهنخی حفظ الصحة و طب گرمسیری لندن (LSHTM)، سازمان تحقیقات و توسعه پایدار، پوهنخی مطالعات جهانی و منطقه ای آکسفورد، سازمان PositiveNegatives، آژانس خبری شان هرالذ، پوهنتون آند، و پوهنتون ملی کلمبیا.

منابع مالی

منابع مالی این تحقیق از سوی سازمان تحقیقات و نوآوری انگلستان، که بخشی از صندوق تحقیقات چالش های جهانی (GCRF) است، تامین شد. دیدگاه های ارائه شده در این مقاله بیانگر نظر نویسنده (گان) است و لزوماً نظرات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، GCRF، دولت انگلستان یا سازمان های همکار را بازتاب نمی دهد.

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 همچنان 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 پراسپیکت 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 ۲۰۲۱ توسط نهاد های بین المللی ذیل تمویل گردیده است:

The World Bank, Global Challenges Research Fund (GCRF), Institute of Development Studies (IDS), and the Foundation to Promote Open Society (FPOS).

همچنان این اداره عضویت شبکه های جهانی ذیل را دارا میباشد:

The RESOLVE Network, Global Challenge Research Fund (GCRF), Sustainable Development Solutions Network (SDSN), Secure Livelihoods Research Consortium (SLRC), ADB- Asian Think Tanks Network (ATTN) and The Regional Environmental Centre for Central Asia (CAREC).

فهرست مطالب

۷	..... اختصارات و مخففات
۹	..... سپاسگزاری
۹	..... در باره نویسندگان
۱۰	..... چکیده
۱۲	..... ۱. مقدمه
۱۵	..... ۲. پیشینه
۱۵	..... پالیسی‌سازی در افغانستان
۱۶	..... تدوین پالیسی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان
۱۸	..... ارزیابی چارچوب‌های قانونی و پالیسی
۲۲	..... ۳. ساختارهای نهادی و تشکیلاتی
۲۴	..... ۴. تطبیق پالیسی
۲۶	..... ۵. تحلیل حوزه‌های پالیسی، بازیگران، فرایندها و روایت‌ها
۲۷	..... مواد مخدر و امنیت
۲۹	..... مواد مخدر و صلح
۳۱	..... مواد مخدر و صحت
۳۴	..... مواد مخدر و معیشت
۳۸	..... داده‌ها و شواهد
۴۱	..... نتیجه‌گیری و پیامدها
۴۴	..... منابع:

اختصارات و مخففات

پوليس سرحدی افغانستان	ABP
برنامه توسعه بدیل، حوزه شمال	ADP/N
نیروهای ملی امنیتی و دفاعی افغانستان	ANSDF
واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان	AREU
تضمین افزایش تولیدات زراعتی افغانستان	AVIPA
تسهیلات جامع زراعتی و توسعه روستایی	CARD-F
برنامه پاسخ اضطراری قومندانان	CERP
مرکز مقابله با مواد مخدر و جرم اداره اطلاعات مرکزی ایالات متحده	CNC
ریاست مبارزه با مواد مخدر	CND
مرکز عدلی مبارزه با مواد مخدر	CNJC
پلیس مبارزه با مواد مخدر افغانستان	CNPA
کاهش تقاضای مواد مخدر	DDR
پالیسی کاهش تقاضای مواد مخدر	DDRP
اداره مبارزه با مواد مخدر	DEA
اداره توسعه بین المللی	DFID
وزارت دفاع (ایالات متحده)	DOD
بسته توسعه اقتصادی	EDP
اتحادیه اروپا	EU
سازمان غیر دولتی بین المللی	INGO
جامعه همکاری بین المللی	GIZ
دولت جمهوری اسلامی افغانستان	GIROA
برنامه محو کوکنار تحت رهبری والی	GLE
دفتر امور بین المللی مواد مخدر و تنفیذ قانون	INL
وزارت مبارزه با مواد مخدر	MCN
وزارت زراعت، آبیاری و مالداري	MILL
وزارت صحت عامه	MOPH
وزارت امور داخله	MOI
سازمان پیمان آتلانتیک شمالی	NATO
پلان عمل ملی مبارزه با مواد مخدر	NDAP

استراتژی ملی کنترل مواد مخدر	NDCS
ریاست امنیت ملی	NDS
سازمان غیر دولتی	NGO
برنامه ملی دارای اولویت	NPP
کمک رسمی توسعه‌ی	ODA
نیروی محو کوکنار	PEF
برنامه توسعه زراعتی منطقه‌ی	RADP
صندوق تحقیق در باره معیشت بدیل	RALF
سرمفتش خاص برای بازسازی افغانستان	SIGAR
اصلاح سکتور امنیت	SSR
سازمان ملل	UN
برنامه توسعه‌ی ملل متحد	UNDP
دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد	UNODC
ایالات متحده	US
اداره توسعه بین المللی ایالات متحده	USAID
انجمن رفاه برای توسعه افغانستان	WADAN

سپاسگزاری

این تحقیق بدون کمک و حمایت همکاران ما در تیم پروژه مواد مخدر و نظم (و بی نظمی) در پوهنځی مطالعات شرقی و افریقایی پوهنتون لندن و واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان امکان پذیر نبود. ما به ویژه از جانانان گودهند، جاسمین باتیا، کرن بروک، جان کوهرلر و همه کسانی که نسخه‌های مختلف این مقاله را خواندند و نظر و پیشنهاد دادند، تشکر می‌کنیم. از همه جوانب ذی‌دخل که به ما فرصت مصاحبه را دادند، و معلومات در اختیار ما گذاشتند و دیدگاه‌های شان را با ما شریک ساختند بسیار سپاسگزاریم. از آقای راس اونتون مشاور تحقیقاتی نیز که در انجام بخش‌هایی از مطالعات ثانویه به ما کمک کرد، قدردانی می‌کنیم و از ایشان سپاسگزاریم.

در باره نویسندگان

آدم پن از زمان تأسیس AREU در سال ۲۰۰۱ با این نهاد کار کرده و در زمینه‌های مختلف در ارتباط با اقتصاد روستایی افغانستان، از جمله کوکنار، مقالاتی را منتشر کرده است. آقای پن همچنین از سال ۲۰۰۶ به بعد به عنوان استاد مهمان در دپارتمنت توسعه شهری و روستایی پوهنتون علوم زراعتی سویدن در اوپسالا تدریس کرده است. وی به تازگی به همراه کیل هانسن یک کتاب درسی را در زمینه توسعه روستایی (روتلج، ۲۰۱۹) تالیف کرده است.

کاوه کرامی یک مشاور مستقل و استاد (adjunct lecturer) علوم سیاسی در پوهنتون امریکایی افغانستان (AUAF) است. آقای کرامی محقق دکترای مطالعات توسعه‌ی در پوهنځی مطالعات شرقی و افریقایی پوهنتون لندن است. وی در طول کار ساحوی خود در افغانستان، برای تدوین این مقاله ۲۰ مصاحبه عمیق با جوانب ذی‌دخل مربوط به مواد مخدر انجام داد. وی در نوشتن این گزارش نیز سهم گرفت.

اورخا نعمت رییس واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و عضو گروه مدیریت اجرایی پروژه مواد مخدر و نظم و بی‌نظمی است. خانم نعمت دارای دکترای مطالعات توسعه‌ی از پوهنځی مطالعات شرقی و افریقایی پوهنتون لندن و ماستری روش توسعه اجتماعی از پوهنتون کالج لندن (UCL) است. موضوع تحقیق دکترای خانم نعمت چگونگی تاثیر اقدامات خارجی بر شکل‌گیری روابط حکومتداری محلی در روستاهای افغانستان است. داکتر نعمت به عنوان یک دانشمند و فعال، دو دهه از زندگی حرفه‌ی اش را به شیوه‌های توسعه‌ی، حقوق بشر و حقوق زنان و همچنین تحقیق و مطالعه در بخش قوم‌نگاری سیاسی، منازعه، جنسیت و توسعه اختصاص داده است. وی همچنین موقف‌هایی مانند همکار جهانی در پوهنتون ییل، محقق مهمان در موسسه میکلسون (ناروی)، و رهبر جهانی جوان در مجمع اقتصاد داشته است.

چکیده

اقتصاد کوکنار افغانستان حاکی از یک مشکل پیچیده در بخش پالیسی است. کوکنار در نقطه تلاقی چندین چالش پالیسی قرار دارد که به ظاهر متضاد اند: آیا [اقتصاد کوکنار] یک وضعیت اضطراری است یا یک موضوع توسعه‌ی؛ یک مساله قانون و نظم است یا تهدید امنیتی؛ یک فرصت برای صلح سازی است یا منبع منازعه؛ یک مساله صحتی است یا وسیله ای برای تأمین معاش.

وجود جنبه‌های متنوع مبارزه با مواد مخدر تا اندازه‌ای گویای آن است که اقتصاد کوکنار چالش‌های چند وجهی و به هم پیوسته‌ای را در عرصه پالیسی به وجود آورده است. اما تقریباً ۲۰ سال پس از آغاز مبارزه با مواد مخدر در افغانستان در سال ۲۰۰۱، پالیسی‌های بلندپروازانه این کشور برای از بین بردن، یا حداقل کنترل تولید کوکنار در افغانستان، به وضوح شکست خورده است.

سطح زیر کشت کوکنار به گونه سرسام آوری افزایش یافته و از حدود ۷۰،۰۰۰ هکتار در سال ۱۹۹۴ به بیش از ۲۰۰،۰۰۰ هکتار در سال ۲۰۱۶ رسیده است (دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد، ۲۰۱۶). دولت ایالات متحده به تنهایی از سال ۲۰۱۱ به بعد ۷.۲۸ میلیارد دلار امریکایی (سیگار، ۲۰۱۸) را در برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر مصرف کرده است اما دستاورد ناچیزی در تحقق اهداف این پالیسی داشته است. ناکامی در تحقق اهداف اصلی این پالیسی نیازمند توضیح است.

گزارش حاضر در صدد ارائه همین توضیحات است؛ این مقاله قوانین، پالیسی‌ها و برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر را که از سال ۲۰۰۱ تاکنون مبنای تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان بوده است، مرور و پیشینه آن را قابل فهم می‌سازد.

مقاله کنونی با انجام این مطالعات می‌کوشد فرصت‌هایی را نشان دهد که پروژه مواد مخدر و نظم و بی‌نظمی می‌تواند از طریق آن در پروسه‌های پالیسی مربوطه سهم بگیرد. این مقاله از پیش نویس‌های قبلی که بر اساس مرور مستند و مصاحبه با آگاهان تهیه شده بود، بهره می‌گیرد و با بررسی منابع بیشتر، کامل تر شده است.

این گزارش قبل از ارائه ارزیابی کلی از چارچوب‌های قانونی و پالیسی مبارزه با مواد مخدر، ابتدا به مبانی پالیسی‌سازی در افغانستان می‌پردازد. سپس، این چارچوب‌ها با تمرکز بر بازیگران حوزه‌های مهم پالیسی و روایت هر کدام آنها در ارتباط با مواد مخدر و امنیت، صلح، صحت و معیشت، بررسی می‌شود و در پایان مقاله، داده‌ها و شواهدی که به بهبود پالیسی‌سازی و اجرای آن کمک کرده اند، مرور می‌شود.

گزارش با بحث کلان تری در باره چالش‌های پالیسی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان به پایان می‌رسد.

رویکردهای پالیسی‌سازان اصلی در زمینه مبارزه با مواد مخدر، از جمله دولت افغانستان، متنوع، متناقض و حتی متضاد بوده است. علاوه بر آن، تضاد منافع شدیدی در داخل حکومت ایالات متحده وجود داشته است.

دولت ایالات متحده به دلیل تأمین بخش بزرگ منابع مالی، بازیگر اصلی مبارزه با مواد مخدر شد. نقطه تمرکز ایالات متحده از تلاش برای محو و جلوگیری [از کشت کوکنار] به پیوند میان مواد مخدر و مبارزه با شورش گری بدل شد و توسعه بدیل مورد توجه کمتر قرار گرفت. یک بررسی داخلی دولت امریکا نتیجه گیری کرد که ایالات متحده در تطبیق استراتژی موثر مبارزه با مواد مخدر موفق نبوده است.

در واقع، عدم انسجام بین بازیگران اصلی پالیسی مبارزه با مواد مخدر بارزترین ویژگی آن است. بازیگران مختلف دارای منافع استراتژیک متفاوت اند و دولت افغانستان به دلیل چند دستگی در موقعیتی نبوده است که بتواند منافع خود را اعمال کند. واضح است که بازیگران مختلف مشکلات پالیسی افغانستان را به گونه‌های متفاوت تفسیر می‌کنند و در نتیجه توافقی در باره راه حل‌های ممکن حاصل نخواهد شد.

ناکامی در سطح استراتژیک برجسته تر است: بلندپروازی برای دستیابی همزمان به امنیت، صلح، دولت سازی و توسعه، با استفاده از ابزارهای ناکافی، هر گونه تلاش برای برخورد سازنده با اقتصاد کوکنار را ناکام ساخته است.

وجود "سه گانه دشوار" (trilemma) پالیسی (رودریک، ۲۰۱۱؛ گودهند و دیگران، ۲۰۲۰) یعنی اهداف متضاد همراه با ناتوانی در اولویت بندی، تعیین ترتیب و ایجاد موازنه بین دستیابی به امنیت، دولت سازی، کاهش کشت کوکنار و توسعه به معنای این است که بخش اندکی از اهداف بازسازی محقق شده است.

این امر، یافتن زمینه‌های ممکن برای مشارکت موثر در پالیسی را برای پروژه مواد مخدر و نظم و بی‌نظمی، مشکل می‌سازد. ممکن است تلاش برای سهم‌گیری در یک بحث عمومی در باره مسایل اصلی مبارزه با مواد مخدر فرصت بیشتری ایجاد کند، و ممکن است فرصت همکاری مشخص‌تر در زمینه مواد مخدر و صحت و توسعه بدیل در سطح عملیاتی وجود داشته باشد.

۱. مقدمه

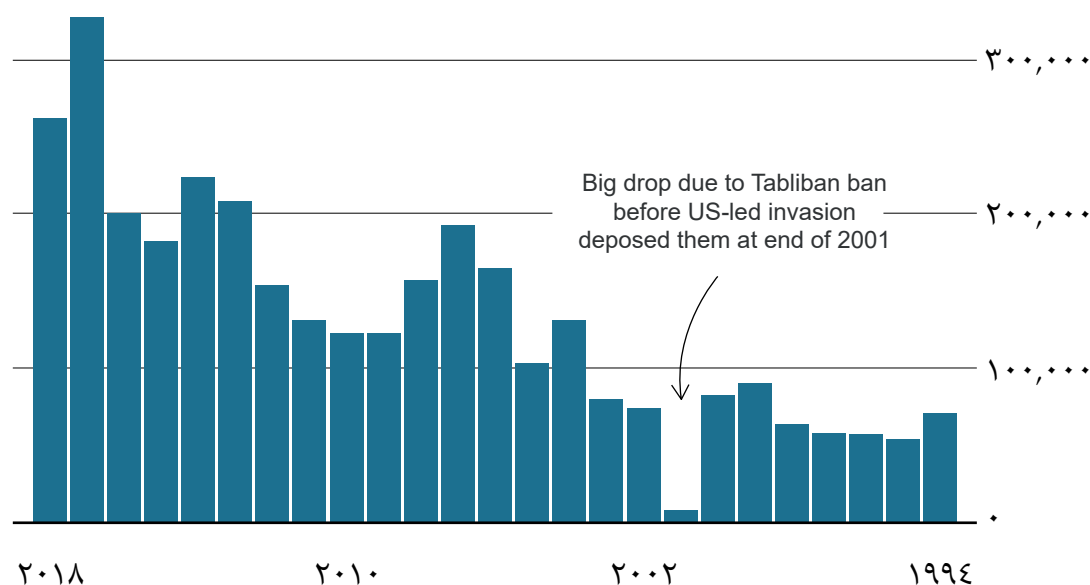
اقتصاد کوکنار افغانستان حاکی از یک مشکل پیچیده پالیسی است. اقتصاد کوکنار با توجه به تمرکز آن در مناطق مرزی افغانستان، نه تنها دارای ابعاد مکانی مشخص است، بلکه در نقطه تلاقی چندین چالش پالیسی قرار دارد که به ظاهر متضاد اند: آیا [اقتصاد کوکنار] یک وضعیت اضطراری است یا یک موضوع توسعه؛ مساله قانون و نظم است یا تهدید امنیتی؛ یک فرصت برای صلح سازی است یا منبع منازعه؛ یک مساله صحت است یا وسیله‌ای برای تأمین معاش.

وجود جنبه‌های متنوع پالیسی مبارزه با مواد مخدر، از معیشت بدیل گرفته تا محو و ممنوعیت کشت و نظم و قانون، تا اندازه‌ای گویای آن است که اقتصاد کوکنار چالش‌های چند وجهی و به هم پیوسته‌ای را در عرصه پالیسی به وجود آورده است. اما تقریباً ۲۰ سال پس از آغاز مبارزه با مواد مخدر در سال ۲۰۰۱، پالیسی‌های بلندپروازانه این کشور برای از بین بردن، یا حداقل کنترل تولید کوکنار در افغانستان، به وضوح شکست خورده است.

سطح زیر کشت کوکنار به گونه سرسام آوری افزایش یافته و از حدود ۷۰،۰۰۰ هکتار در سال ۱۹۹۴ به بیش از ۲۰۰،۰۰۰ هکتار در سال ۲۰۱۶ رسیده است (دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد، ۲۰۱۶). دولت ایالات متحده به تنهایی از سال ۲۰۰۱ به بعد ۷.۲۸ میلیارد دلار امریکایی (سیگار، ۲۰۱۸) را در برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر مصرف کرده است اما دستاورد ناچیزی در تحقق اهداف این پالیسی داشته است (شکل ۱).

شکل ۱ کشت کوکنار در افغانستان

کشت کوکنار افغانستان چگونه رشد کرده است کشت در افغانستان به هکتار (۱۹۹۴-۲۰۱۸)



Source: UNODC / Afghan government opium surveys

BBC

تبیین شکست اهداف صریح پالیسی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان از هر جهت دشوار است. در سال ۲۰۰۹، ریچارد هالبروک، نماینده ویژه ایالات متحده در افغانستان و پاکستان، تلاش‌های امریکا در مبارزه با مواد مخدر در افغانستان را به عنوان «بیهوده ترین و ناکارآمدترین برنامه‌ای که طی ۴۰ سال در دولت و خارج از دولت دیده ام»^۱ توصیف کرد. این ناکامی نیاز به توضیح دارد.

همانطور که در این گزارش بیان خواهد شد، بازیگران اصلی، رویکردهای متنوع، متناقض و حتی متضاد نسبت به مبارزه با مواد مخدر داشته اند. این گزارش می‌کوشد به عنوان بخشی از تحقیق در باره شکست پالیسی، حوزه پالیسی مبارزه با مواد مخدر افغانستان و در نتیجه نقش بازیگران اصلی آن را توضیح دهد.

ما به پیروی از گوهند و دیگران (۲۰۲۰) حوزه مبارزه با مواد مخدر را به عنوان یک حوزه پالیسی (سیاست گذاری) می‌بینیم، نه یک رژیم پالیسی سازی زیرا ماهیت تعاریف مساله و محدوده آن، تکنالوژی‌های مورد استفاده برای کنترل و چارچوب‌های پالیسی، مورد اختلاف است.

در واقع، حوزه مبارزه با مواد مخدر یکی از پراختلاف ترین چالش‌های پالیسی پیش روی بازیگران اصلی آن، اعم از بازیگران ملی و بین المللی در افغانستان بوده است. اما، همان طور که خواهیم دید، مبحث پالیسی سازی در افغانستان و برای افغانستان باعث رقابت شدید پالیسی در بسیاری از بخش‌ها شد، رقابتی که در آن افرادی که بیشترین قدرت مالی را دارند معمولاً پیروز اند.

این گزارش از رویکرد ترسیم جوانب ذی‌دخل پیروی نکرده است. نفس مفهوم «جوانب ذی‌دخل» با توجه به معنای ضمنی آن از نظر منطق دموکراتیک و گفتگوی مشورتی، در اینجا به شدت نامناسب به نظر می‌رسد (هابرماس، ۱۹۷۶). بسیاری از افراد در افغانستان به اقتصاد کوکنار علاقه‌مند بوده اند (و هنوز هم علاقه دارند). اما تعداد اندکی از آنها فرصت داشته اند که از طریق مشارکت در بحث‌های مشورتی مربوط به پالیسی، اراده شان را اعمال کنند.

کسانی که در افغانستان تریاک برای تامین معیشت آنها از اهمیت حیاتی برخوردار بوده است، عمدتاً موضوع و آماج پالیسی بوده اند نه ذی‌دخل به معنای واقعی. به علاوه، برخی از بازیگران اصلی پالیسی در بهترین حالت در موازات دولت افغانستان، و در بدترین حالت در تضاد با آن عمل کرده اند و اجندای خاص خود شان را پیگیری کرده اند.

اما منافع خود دولت نیز چند پاره بوده است. تمرکز سیاست‌های دولت روی جانب «عرضه» در بازار تریاک، در برابر تقاضای خارج از افغانستان تاثیرگذاری اندکی داشته است، امری که «بازار مهار ناپذیر» (اولسون، ۲۰۰۰) محصولات کوکنار را به بار آورده است.

گزارش ما قوانین، پالیسی‌ها و برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر را که از سال ۲۰۰۱ به بعد در صدد حل پدیده اقتصاد کوکنار در افغانستان بوده است و بازیگران و نهادهایی را که آنها را طراحی و اجرا کرده اند، بررسی و قابل فهم می‌سازد.

در حالی که پالیسی‌ها و قوانین مبارزه با مواد مخدر در سطح ملی یا کشوری تنظیم شده است، تولید تریاک اما در هفت ولایت، در مناطق جنوبی و غربی کشور در هلمند، قندهار، فراه، بادغیس و نیمروز؛ در مناطق شرقی، در ننگرهار؛ و در مناطق شمالی در بدخشان (UNODC، ۲۰۱۶) متمرکز شده است.

۱ <https://www.smh.com.au/world/opium-fight-a-huge-waste-of-money-us-envoy-admits> (accessed ۲۱ August ۲۰۲۰).

همانطور که نمودار گزارش نشان خواهد داد، رهبری پالیسی‌سازی و عمل مبارزه با مواد مخدر بر اساس منافع و میزان توجهی که هر بازیگر به ساحه کرده اند، بین بازیگران اصلی جابجا شده است. تغییر رهبری، بر اولویت‌ها و کانون تمرکز و نیز اهداف پالیسی‌ها تأثیر گذار بوده است. علاوه بر این، این تغییرات تحت تأثیر طیف وسیعی از ملاحظات و منافع صورت گرفته است که به نظر می‌رسد در بعضی مواقع، نقش اقتصاد کوکنار افغانستان در آن تا حدی اتفاقی بوده است (کین و اندرسون، ۲۰۱۸)

تلاش ایالات متحده «از روش معطوف به محو مزارع کوکنار و نابودی مواد مخدر، به روشی تغییر یافت که با استراتژی کلان ضد شورش‌گری این کشور همخوانی داشت»^۲. توسعه بدیل نقشی جزئی داشته است. این کار در نتیجه یک اضطراب پیش آمده است که هدف آن ساده‌سازی یا نادیده گرفتن پیچیدگی مساله برای دستیابی به اهداف آرمان‌گرایانه و غیرواقعی است.

در قلب این ناکامی تلاش‌هایی قرار دارد که خواستار آشتی «سه‌گانه دشوار» پالیسی (رودریک، ۲۰۱۱) است، یعنی اهداف متضاد همراه با ناتوانی در اولویت‌بندی، تعیین ترتیب و ایجاد موازنه بین دستیابی به امنیت، دولت‌سازی، کاهش کشت کوکنار و توسعه - موضوعی که در بحث پایانی بدان بر خواهیم گشت.

این گزارش قبل از ارائه ارزیابی کلی از چارچوب‌های قانونی و پالیسی مبارزه با مواد مخدر، ابتدا به مبانی پالیسی‌سازی در افغانستان می‌پردازد. سپس، این چارچوب‌ها با تمرکز بر حوزه‌های مهم پالیسی و روایت هر کدام آنها در ارتباط با مواد مخدر و امنیت، صلح، صحت و معیشت، بررسی می‌شود و در پایان مقاله، داده‌ها و شواهدی که به بهبود پالیسی‌سازی و اجرای آن کمک کرده اند، مرور می‌شود.

گزارش با بحث کلان‌تری در باره چالش‌های پالیسی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان به پایان می‌رسد.

۲ ساپکو، ج. تلاش‌های آینده ایالات متحده برای مبارزه با مواد مخدر در افغانستان، صحبت در مجمع کنترل مواد مخدر بین‌المللی در سنا، سرمفتش خاص برای بازسازی افغانستان (SIGAR)، ۱۵ جنوری ۲۰۱۴. https://www.sigar.mil/pdf/testimony/SIGAR_TY.pdf

۲. پیشینه

پالیسی‌سازی در افغانستان

هرگونه فهم از شکل‌گیری مباحث مربوط به پالیسی‌سازی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان باید زمینه کلان تر را در نظر بگیرد که از سال ۲۰۰۱ تاکنون به طور عموم بر رویه‌های پالیسی‌سازی در کشور تأثیرگذار بوده است. چند عنصر وجود دارد که باید مورد توجه قرار گیرند.

نخست، هیچ یک از پیش شرط‌های پالیسی‌سازی موفق توسط خود دولت افغانستان - ثبات تاریخ سیاسی و اهداف سیاسی؛ پایین بودن سطح بی‌ثباتی محیطی و سیاسی؛ و حافظه نهادی (رو، ۱۹۹۴: ۳۵) وجود نداشته است. این امر سبب شده است بازیگران خارجی پالیسی تأثیر فوق العاده‌ای بر اهداف و استراتژی‌های پالیسی داشته باشند، وضعیتی که به ویژه در پالیسی‌سازی مبارزه با مواد مخدر مشهود است.

دوم، که تقویت‌کننده مورد اول است، سطح کمک‌ها و هزینه‌های بین المللی نیروهای امریکایی و نیروهای سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)، افغانستان را به یک کشور رانت خوار (رانتیر) تبدیل کرده است (روبین، ۲۰۰۲؛ سهرکه، ۲۰۱۱؛ کلارک، ۲۰۲۰).

همانطور که کلارک یادآوری می‌کند (همان: ۲)، این مساله «تأثیر بسزایی در شکل‌گیری اقتصاد [افغانستان] و نهادها و فرهنگ سیاسی گذاشته است که از طریق طرح‌های بالا به پایین در بُن و در قانون اساسی وضع شده است».

یک ارزیابی قبلی (پن، ۲۰۱۲) خاطرنشان کرد که از ۲۷۴ میلیارد دالر کمک و هزینه نظامی که مصرف آن در سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۹ در افغانستان قابل ردیابی است، فقط در حدود ۹.۶٪ کمک رسمی توسعه‌یافته بوده است. بقیه مبالغ برای فعالیت‌های نظامی و امنیتی بود.

علاوه بر این، کمک‌های خارجی در بخش اعظم دهه اول پس از سال ۲۰۰۱ تقریباً ۹۰٪ هزینه‌های دولت را تأمین می‌کرد. به ایجاد ظرفیت داخلی برای افزایش عواید توجه کافی نشد (بیرد، ۲۰۱۵). تا سال ۲۰۲۰، سطح تمویل خارجی به زیر ۵۰٪ بودجه رسیده بود (کلارک، ۲۰۲۰: ۹). علاوه بر این، و به ویژه در سال‌های نخست، تمویل کنندگان اصلی مبالغ قابل توجهی را خارج از بودجه و جدا از ساختار دولت مصرف می‌کرد.

سوم، پالیسی‌سازی تقریباً در همه زمینه‌ها، یک حوزه پر ازدحام و مملو از رقابت بین بازیگران پالیسی بوده است. بیرد (۲۰۰۷) کثرت تعداد تمویل‌کننده‌هایی را یادآوری می‌کند که پس از سال ۲۰۰۱ در افغانستان فعال بودند و حداقل شش تمویل‌کننده از نظر منابع مالی از بازیگران اصلی بودند.

این امر سبب شد سکتورها بر اساس منبع تمویل پارچه پارچه شوند. این وضعیت به خاطر گرایش تمویل‌کنندگان به حمایت گزینشی از وزرا و وزارتخانه‌های مورد علاقه‌شان، تشدید شد (پن و شاه، ۲۰۰۹، برای بحث در مورد تأمین مالی وزارتخانه‌ها در بخش روستایی).

در چهار سکتور (خدمات اجتماعی، آموزش، زراعت، حکومتداری و جامعه مدنی) حداقل هشت بازیگر اصلی وجود داشتند که در مجموع ۹۰٪ منابع مالی را تأمین می‌کردند و ۲۰٪ تمویل‌کننده دیگر یا بیشتر از آن، مابقی منابع مالی را تأمین می‌کردند (پن، ۲۰۱۲: ۱۱).

چهارم، چنانچه در مساله ازدحام منابع مالی بازتاب یافته است، تمویل کنندگان هرکدام به درجات مختلف روی علایق و دیدگاه‌های متفاوت تاکید کرده اند. این امر سبب برخورد گزینشی در این مورد شده است که کدام وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و توسط چه کسی تمویل شود. این برخورد گزینشی در نحوه تخصیص منابع مالی از نظر جغرافیایی نیز وجود دارد که تا حدودی منعکس کننده منافع نظامی است.

به همین ترتیب، تمویل کنندگان مختلف اغلب مدل‌های پالیسی و رویکردهای کاملاً متفاوتی داشته اند. وایلدن (۲۰۰۷) مدل‌های فرهنگی بسیار متفاوتی را که توسط برنامه‌های تمویل شده از سوی آلمان و ایالات متحده در مورد نقش پولیس به کار گرفته شده است، نشان داد، تفاوتی که در نحوه آموزش و ارزش‌های پولیسی آنها بازتاب می‌یافت.

پن و شاه (۲۰۰۹) دریافتند که تمویل کنندگان اصلی سکتور زراعت و انکشاف دهات، دیدگاه‌های بسیار متفاوتی در زمینه پالیسی دارند، امری که سبب رقابت و تفاوت در طراحی برنامه‌ها و ارزیابی نتایج می‌شود.

در حوزه حکومتداری محلی، سالتمارشی و مدهی (۲۰۱۱) دریافتند که دیدگاه‌های تمویل کنندگان با یکدیگر و دیدگاه آنها با دیدگاه حکومت ناهمگون و ناسازگار است. این امر سبب سردرگمی در عمل شد (لیستر، ۲۰۰۶).

پنجم و سرانجام، لازم است یک نظر عمومی تر در باره شمار زیاد اسناد پالیسی که از سال ۲۰۰۱ تاکنون در افغانستان انباشته شده است، بیان شود. این اسناد اغلب توسط بازیگران خارجی نوشته شده و شاید به مالکیت دولت به عنوان کلید حمایت از حاکمیت دولتی، توجه کافی نکرده است.

تعداد اندکی از اسناد پالیسی را می‌توان به لحاظ پلان، روش یا اقدامات پیشنهادی برای حصول هدف یا نتیجه مشخص، پالیسی خواند. اسناد پالیسی و استراتژی از نظر طرح مساله یا عمل، ترتیب بندی فعالیت‌ها و تخصیص منابع به ندرت به مسایل دارای اولویت می‌پردازد.

اسناد پالیسی حتی موازنه (trade-offs) احتمالی میان اهداف تعیین شده را بررسی نمی‌کنند (برای مباحث مربوط به پالیسی‌سازی در بخش توسعه زراعتی، نگاه کنید به زیزا و میگووتو، ۲۰۰۷). این اسناد تمایل دارند مساله را در قالب جملات هنجاری بیان کنند و فهرستی از آنچه باید انجام شود را با استناد به رویه‌های برتر بین المللی ارائه دهند. در نتیجه، بین پالیسی و اجرای آن، غالباً یک گسست شدید وجود دارد.

تدوین پالیسی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان

همانطور که در بحث بعدی بیان خواهد شد، پالیسی‌سازی مبارزه با مواد مخدر از بسیاری جهات اختلافات و گسست‌هایی را نمایان کرده است که در دیگر زمینه‌های پالیسی‌سازی در افغانستان وجود دارد. و همانطور که کین و اندرسون (۲۰۱۸) یادآوری می‌کنند، پالیسی‌های جهانی در مورد مواد مخدر و تروریسم متأثر از منافع متضاد خارجی است.

چنین پالیسی‌هایی را می‌توان با توجه به توانایی آنها در کسب حمایت سطوح مختلف، بهتر درک کرد (موسه، ۲۰۰۴)، نه لزوماً بر اساس «موفقیت» پالیسی - که در قضیه مبارزه با مواد مخدر به وضوح وجود ندارد.

همانطور که کین و اندرسون (۲۰۰۸) پیشنهاد می‌کنند، با استفاده از استعاره بازی برای توصیف آنچه در این حوزه اتفاق می‌افتد، بازی‌ها برنده و بازنده دارند و در بازی پالیسی مواد مخدر، بازنده‌های واقعی کسانی اند که بخشی از بازی نیستند اما هزینه‌های آن را به دوش می‌کشند. این افراد را اغلب می‌توان در حاشیه جغرافیایی دولت یافت.

با این وجود، با توجه به اینکه چالش‌های پالیسی اقتصاد کوکنار بیش از هر پالیسی دیگری در افغانستان بر اجندهای اضطراری، توسعه‌ی و امنیتی تاثیر گذاشته است، مهار این چالش‌ها از برخی جهات حتی دشوار تر است.

مجموعه‌های مجزایی از پالیسی و روش در زمینه توسعه بدیل، پالیسی صحت، محو و جلوگیری، و امنیت وجود دارد که در سطح تیوری در وزارتخانه‌های زراعت و انکشاف دهات، صحت، قانون و نظم و امنیت مورد توجه قرار می‌گیرد. هرچند بدیهی است که این مسائل نیازمند پالیسی‌سازی و عمل مشترک اند، امری که به ندرت محقق شده است.

حوزه پالیسی مبارزه با مواد مخدر، در مقایسه با سایر بخش‌های پالیسی، بازیگران کمتری داشته است: بازیگران اصلی از نظر مشارکت دولت ایالات متحده، دولت بریتانیا و دولت افغانستان بوده اند، هرچند این امر در زمان‌های مختلف تغییراتی دیده است. دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد تا حد زیادی اجندای تمویل کننده اصلی یعنی دولت ایالات متحده را دنبال کرده است و به نظر نمی‌رسد که از نظر پیشبرد یک اجندای خاص پالیسی، بازیگر اصلی باشد.

از سوی دیگر، مداخلات بانک جهانی، که بیشتر از منظر توسعه‌ی به چالش کوکنار پرداخته است، بصیرت آمیز بوده است، اگرچه لزوماً روی بازیگران اصلی تأثیرگذار نیست.

از نظر تئوری، محدود بودن بازیگران می‌توانست دستیابی به اجماع در مورد رویکردها و اولویت‌ها را آسان سازد. اما این اتفاق نیفتاده است. اختلافات شدیدی در پالیسی و عمل بین بازیگران اصلی و در داخل قوای مختلف دولت ایالات متحده که بازیگر اصلی پالیسی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان است، وجود دارد (SIGAR، ۲۰۱۸؛ Keane، ۲۰۱۶).

در ابتدا، حکومت بریتانیا به عنوان بخشی از تقسیم مسئولیت در برنامه اصلاح سکتور امنیتی گروه هشت در اپریل ۲۰۰۲ نقش رهبری مبارزه با مواد مخدر را بر عهده گرفت (سیگار، ۲۰۱۸: ۳۸).^۳ بریتانیا در تهیه اولین استراتژی رسمی ملی کنترل مواد مخدر در زمینه پالیسی‌سازی وارد مشارکت با حکومت افغانستان شد.

در حالی که این اتفاق یک انتقال پالیسی بود (Bewley-Taylor، ۲۰۱۴) که می‌تواند به عنوان القای پالیسی (policy ventriloquism) نیز توصیف شود، کارکردهای اجرایی مفیدی در حکومت افغانستان در پی داشت.

با این حال، تلاش‌های اولیه حکومت بریتانیا برای سهم‌گیری مستقیم در توسعه بدیل و ممنوعیت [کشت کوکنار] تأثیر چندانی نداشت و با فرا رسیدن سال ۲۰۰۴، به دلیل رشد کشت کوکنار، ایالات متحده مشارکت خود را افزایش داد و با گذشت زمان به بازیگر اصلی تبدیل شد.

همانطور که ارزیابی سیگار از پالیسی‌سازی و عمل ایالات متحده در مبارزه با مواد مخدر بین سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۱۷ به وضوح بیان می‌کند، پالیسی ایالات متحده برای مبارزه با مواد مخدر با شکست استراتژیک و عدم انسجام تاکتیکی روبرو بود.

بخشی از این مشکل نتیجه تعارض ذاتی منافع و فرهنگ بین چهار نهاد مهم دولت ایالات متحده بود - وزارت دفاع، وزارت امور خارجه، اداره توسعه بین‌المللی ایالات متحده و اداره مبارزه با مواد مخدر. همانطور که سیگار (۲۰۱۸: iii) نتیجه‌گیری کرد:

۳ اصلاح سکتور امنیتی از نبود انسجام استراتژیک، تعیین جهت و توافق سیاسی تمویل کنندگان و دولت افغانستان رنج می‌برد (نگاه کنید به DCAF، ۲۰۱۱).

“فشار امریکا از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸ برای سمپاشی هوایی به روابط امریکا و افغانستان در این مدت آسیب زد و مانع همکاری در سایر بخش‌ها شد. برنامه‌های توسعه بدیل با هدف حمایت از دهقانان برای انصراف آنها از کشت کوکنار اغلب کوتاه مدت بود و صرفاً به جایگزینی سایر محصولات با کوکنار متکی بودند و حتی گاهی سبب افزایش تولید کوکنار می‌شد. ...

“اهداف مبارزه با مواد مخدر اغلب در استراتژی‌های امنیتی و توسعه‌ی کلان‌تر گنجانیده نمی‌شدند، وضعیتی که مانع دستیابی به این اهداف شد”

گزارش سیگار به گونه اختصاصی بر تلاش ایالات متحده و انسجام و اثربخشی آن متمرکز است. ارزش آن در مستندسازی و تجزیه و تحلیل هزینه‌ها، پالیسی‌ها، عملکردها و تأثیرات آنها نهفته است، ارزیابی که به نظر نمی‌رسد هیچ یک از دیگر بازیگران اصلی پالیسی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان انجام داده باشند.

اما واضح است که طرح سوالات گسترده‌تر در مورد درس‌های کلان‌تری که ممکن است به صورت عمومی در عرصه پالیسی مبارزه با مواد مخدر به دست آمده باشد، از دایره مسئولیت سیگار خارج است. در حقیقت، یک فرض ضمنی وجود دارد که ممکن بود استراتژی‌های بهتر و منسجم‌تری برای مبارزه با مواد مخدر تهیه شود و اگر اجرای آن بهتر هماهنگ می‌شد، پالیسی می‌توانست به اهداف مشترک و قابل حصول دست یابد.

اما سوالات مربوط به خود اهداف، به عنوان مثال محو کوکنار و روش اجرای آن، موضوع تحقیق نبودند. در حالی که بررسی دقیق پالیسی‌های مبارزه با مواد مخدر که ذیلاً بیان می‌شود، به صورت عموم شواهد زیادی از عدم انسجام و بی‌اثر بودن پالیسی به دست می‌دهد، پرسش کلان‌تر در باره اهداف و ابزارهای مربوط به پالیسی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان متناسب با وقوع حوادث پس از سال ۲۰۰۱، در بحث نهایی مطرح خواهد شد.

ارزیابی چارچوب‌های قانونی و پالیسی

پیش از سال ۲۰۰۰ و تا زمانی که طالبان آن را در سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۱ ممنوع نکرده بودند، کشت کوکنار در افغانستان عملاً قانونی بود. با این حال، با سقوط طالبان در سال ۲۰۰۱، ممنوعیت آن اساساً برداشته شد و این امر منجر به رشد چشمگیر و گسترده‌تر این محصول شد.

در نتیجه، اداره موقت افغانستان پس از سال ۲۰۰۱ فرمان‌هایی را در باره ممنوعیت کشت کوکنار و قاچاق مواد مخدر صادر کرد. اما اولین استراتژی رسمی ملی کنترل مواد مخدر با همکاری دولت بریتانیا و دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر ملل متحد تنها در سال ۲۰۰۳ تدوین شد. کاهش ۷۰ درصدی کشت کوکنار تا سال ۲۰۰۸ و محو کامل کشت کوکنار و قاچاق مواد مخدر تا سال ۲۰۱۳ به عنوان اهداف این طرح تعیین شد.

در حالی که استراتژی ملی کنترل مواد مخدر محدوده چالش را مشخص کرد و طیف وسیعی از ابزارهای پالیسی مبارزه با مواد مخدر را ارزیابی کرد، اما در رابطه با اولویت‌ها یا ترتیب اقدامات یعنی اینکه ابزارهای خاص پالیسی در کجا و به چه ترتیبی به کار گرفته شود، هیچ جزئیات یا استراتژی ارائه نکرد.

این سند دو سال بعد در سال ۲۰۰۵ با اضافه شدن یک پلان تطبیقی به روز رسانی شد، پلانی که جزئیات بیشتری در باره پنج حوزه اصلی پالیسی (نهادسازی، معیشت بدیل، ممنوعیت کاشت، تنفیذ قانون و عدالت جزایی) ارائه کرد. همچنین، طرح‌هایی برای یک کمپاین اطلاع رسانی عمومی، محو کشت کوکنار و همکاری‌های منطقه‌ای شامل این سند شد.

با این حال، با فرا رسیدن سال ۲۰۰۶، هنگامی که نسخه به روز شده استراتژی ملی کنترل مواد مخدر منتشر شد، پالیسی تغییر کرده بود و به جای تأکید بر اهداف تعیین شده، هدف گسترده تری مد نظر قرار گرفت، یعنی دستیابی به «کاهش پایدار در کشت، تولید، قاچاق و مصرف مواد مخدر غیرقانونی به هدف محو کامل و پایدار کشت کوکنار» (وزارت مبارزه با مواد مخدر، ۲۰۰۶: ۸).

بانک جهانی در دهه اول پس از سال ۲۰۰۱، به لحاظ پالیسی علاقه شدیدی به اقتصاد کوکنار داشت و آن را عمدتاً از منظر چالش توسعه‌ی که ایجاد کرده بود می‌دید نه به عنوان یک مساله غیرقانونی فی نفسه. نقش ویژه یک مقام بانک جهانی، آقای ویلیام بیرد، که از دیر زمان در حمایت از این دیدگاه با افغانستان کار می‌کرد، سزاوار تحسین است.

بانک جهانی چندین گفتگو را برای بحث روی پالیسی تشکیل داد و مسئولیت تعدادی از مطالعات مهم تحلیلی، به ویژه مطالعه ساختار و کارکرد اقتصاد مواد مخدر افغانستان (بودینبرگ و بیرد، ۲۰۰۶)، و نیز مطالعات مربوط به برنامه‌های توسعه‌ی برای کاهش تولید تریاک (وارد و دیگران، ۲۰۰۸) را به عهده داشت.

سند به روز شده، رویکرد عادی سازی (mainstreaming approach) را بنا نهاد، رویکردی که مرحله اول طرح تسهیلات جامع زراعتی و توسعه روستایی (CARD-F) که بودجه آن توسط اداره توسعه بین المللی بریتانیا تأمین می‌شد، به عنوان پاسخ به آن راه اندازی شد.

با این حال، به نظر می‌رسد پس از سال ۲۰۱۰ بانک جهانی کمتر درگیر بحث‌های مربوط به پالیسی کوکنار بوده است، تا آنجا که در پیش نویس اولیه بررسی سکتور زراعت در سال ۲۰۱۴ (بانک جهانی، ۲۰۱۴)، که از توسعه زراعتی قوی بازار محور حمایت می‌کرد، اصلاً اشاره‌ای به اقتصاد کوکنار نشده بود، تا اینکه اداره توسعه بین المللی بریتانیا اصرار کرد به آن پرداخته شود.^۴

با فرا رسیدن سال ۲۰۱۵، زمانی که پلان عمل ملی مبارزه با مواد مخدر افغانستان (۲۰۱۵-۲۰۱۹) توسط وزارت مبارزه با مواد مخدر وقت^۵ (وزارت مبارزه با مواد مخدر، ۲۰۱۵)، تهیه شد، اجندای پالیسی مبارزه با مواد مخدر از بسیاری جهات به نقطه اول بازگشته بود. عین اهدافی که در همه پالیسی‌های قبلی بیان شده بود، مانند ارائه بدیل‌های مجاز، محو هدفمند، اخلال در تجارت مواد مخدر، مبارزه با پولشویی و اجرای قانون، همراه با کاهش تقاضا، [در پلان عمل] مجدداً ذکر شد.

باز هم، معیارهایی تعیین شده است، بدون هیچ دلیل واضح یا توجیهی برای تعیین سطح کاهش کوکنار، محو آن، ممنوعیت آن و کاهش تقاضا. مهم تر از همه، در مورد اینکه چگونه و چرا به کار گیری دوباره روش‌های گذشته نتیجه‌هایی را به دست می‌دهد که قبلاً نتوانسته بودند، هیچ بحث مفصلی وجود ندارد، به خصوص با توجه به سوابق پالیسی‌های قبلی و ابزارهای که برای حصول اهداف مشابه در دهه گذشته به کار گرفته شده بود.

بین سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۱۸، مجموعه‌ای متوالی از پالیسی‌ها و قوانین وجود دارد که توسط دولت افغانستان تولید شده است (جدول ۱).

۴ مکاتبات شخصی، یکی از مسئولین اداره توسعه بین المللی بریتانیا، کابل، می ۲۰۱۴

۵ این وزارت در پایان سال ۲۰۱۹ منحل و در وزارت امور داخله ادغام شد.

جدول ۱ جدول زمانی پالیسی‌ها و قوانین مهم دولت در زمینه مبارزه با مواد مخدر

پالیسی‌ها و قوانین دولت افغانستان برای مبارزه با مواد مخدر		
۲۰۰۳	استراتژی ملی کنترل مواد مخدر	با پشتیبانی بریتانیا
۲۰۰۴	قانون اساسی افغانستان	ماده ۷ نقش دولت را در جلوگیری از کشت و تولید مواد مخدر مشخص می‌کند.
۲۰۰۵	پلان تطبیق استراتژی ملی کنترل مواد مخدر	با پشتیبانی بریتانیا
۲۰۰۵	قانون مبارزه با مواد مخدر افغانستان (بازنگری شده در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۸)	پیش نویس آن با حمایت بریتانیا تهیه شد و مبنای قانونی مرکز مبارزه با مواد مخدر را فراهم ساخت. پیش نویس آن یک بار در سال ۲۰۱۰ برای رسیدگی به افزایش سطح کشت و بار دیگر در سال ۲۰۱۵ برای رسیدگی به مواد مخدرهای مصنوعی مانند متامفتامین بازنگری شد. مجازات‌های شدیدتری برای محکومیت‌های تحت این قانون در نظر گرفته شد.
۲۰۰۶	نسخه بازنگری شده استراتژی ملی کنترل مواد مخدر	با پشتیبانی بریتانیا
۲۰۱۲	پالیسی ملی معیشت بدیل (۲۰۱۲-۲۰۲۴)	تحت رهبری وزارت مبارزه با مواد مخدر با همکاری وزارتخانه‌های ذی‌ربط، برای درج مبارزه با مواد مخدر در هر یک از برنامه‌های ملی دارای اولویت.
۲۰۱۵	پلان عمل ملی مبارزه با مواد مخدر (۲۰۱۵-۲۰۱۹)	توسط وزارت مبارزه با مواد مخدر با همکاری وزارتخانه‌های کلیدی ذی‌ربط به هدف کاهش کشت، کاهش تولید و قاچاق مخدرات و کاهش تقاضا و کسب منابع مالی تمویل کنندگان.
۲۰۱۸	کد جزا (تهیه شده از قانون جزای ۱۹۷۶)	قانون ۲۰۱۸ شامل مجازات‌های شدیدتر برای جرایم مرتبط با مواد مخدر و ضبط دارایی است.
۲۰۱۹	پالیسی ملی کاهش تقاضای مواد مخدر (۲۰۱۹-۲۳)	نسخه به روز شده و بازنگری شده پالیسی ۲۰۱۲ اما هنوز برای اجرا تأیید نشده است.
۲۰۱۹	پالیسی ملی معیشت بدیل (۲۰۱۹-۲۳)	نسخه به روز شده و بازنگری شده پالیسی ۲۰۱۲ اما هنوز برای اجرا تأیید نشده است.

قوانین مبارزه با مواد مخدر به تدریج مجازات‌های شدیدتری را در نظر می‌گیرند. در حالی که قانون سال ۲۰۰۵ به طور عمده جرمه‌هایی را برای قاچاق مواد مخدر در نظر گرفته بود، قانون ۲۰۱۰ برای همان جرایم احکام زندان تجویز کرد. قانون جدید ۲۰۱۸ حتی در مقایسه با قانون ۲۰۱۰ مجازات‌های زندان سخت تری را معرفی کرد اما اثر اندکی در پی داشت (Bjelica, ۲۰۱۸).

مرکز عدلی مبارزه با مواد مخدر در سال ۲۰۱۸-۲۰۱۹ گزارش داد که حدود ۱۰۰۰ مظنون به قاچاق مواد مخدر به مجازات زندان از یک سال و نیم تا بیش از ۲۱ سال محکوم شدند. با این حال، اجرای قانون عمدتاً فروشندگان سطح پایین مواد مخدر را هدف قرار داده است، و به کسانی که ادعا می‌شوند زورمند اند و در سطوح بالاتر با دولت ارتباط دارند، آسیبی نرساند است.^۶

این اقدامات تنبیهی فزاینده باعث شده است در مورد مؤثریت آن به عنوان یک عامل بازدارنده نگرانی ایجاد شود و پرسشی را در باره اتخاذ یک رویکرد انسانی تر در برخورد با تاجران (خرده پای) تریاک مطرح کرده است.

۶ مصاحبه با مقام ارشد پیشین حکومت، ۸ اگست ۲۰۱۹، کابل.

قوانین مبارزه با مواد مخدر نیز به شدت نامؤثر بوده است. بین سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۱۷، سیگار^۷ گزارش داد که ایالات متحده از ۳۴۰۰ عملیات مهار [کوکنا] حمایت کرده است که منجر به ضبط ۴۵۲،۷۷۱ کیلوگرام تریاک شده است، که تنها ۱٪ تریاک تولید شده در افغانستان فقط در سال ۲۰۱۶ است. این عملیات‌ها احتمالاً به تحکیم کنترل قاچاق مواد مخدر نیز کمک کرده است (Bjelica, I, ۲۰۲۰).

تا سال ۲۰۰۴، ایالات متحده راضی بود دولت بریتانیا مسایل مربوط به مبارزه با مواد مخدر را رهبری کند. اما با فرا رسیدن سال ۲۰۰۴ و افزایش سریع سطح کشت کوکنا، موضع ایالات متحده تغییر کرد، قسماً به دلیل ناامیدی از آنچه رویکرد نرم دولت بریتانیا در مبارزه با مواد مخدر تلقی می‌شد.

به موازات ابتکارات پالیسی مبارزه با مواد مخدر دولت افغانستان، دولت ایالات متحده پالیسی‌های خود را برای مبارزه با مواد مخدر در افغانستان تدوین کرد (جدول ۲ را ببینید). در حالی که گفته می‌شد این پالیسی‌ها سازگار با و بازتاب دهنده پالیسی دولت افغانستان است اما در عمل، همانطور که بررسی (۲۰۱۸) سیگار روشن می‌سازد، ماهیت فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر تحت حمایت امریکا لزوماً از دستورالعمل‌های پالیسی ایالات متحده پیروی نکردند، چه رسد به پیروی از پالیسی دولت افغانستان.

موضع ایالات متحده به طور واضح دارای هویت نظامی بود و ایجاد ساختارهای موازی و استخدام قراردادی‌های خصوصی، به ویژه Dynacorps، برای اجرای برنامه محو کوکنا، منجر به افول مالکیت دولت افغانستان بر تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر شد.

به ویژه، فشار امریکایی‌ها برای تأکید شدید بر محو کوکنا، از جمله تلاش برای شمولیت سم‌پاشی هوایی در اجندا، در سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۹، از سوی سایر قوای دولت امریکا پشتیبانی نشد، امری که منجر به چندپارگی پالیسی و رقابت بین آنها شد.

این موضع با پالیسی دولت افغانستان نیز سازگار نبود. همانطور که در نقل قول گذشته مشخص شد، حمایت جدی از سم‌پاشی هوایی به روابط ایالات متحده و افغانستان آسیب رساند و روابط با دیگر بازیگران پالیسی مبارزه با مواد مخدر را زیر تأثیر قرار داد، و احتمالاً مقاومت قوی دولت افغانستان به نابودی این پالیسی کمک کرد.

مطمئناً، وقتی افزایش نیروهای نظامی امریکا مبارزه با شورش‌گری را در اولویت قرار داد، تأکید بر تسخیر قلب و ذهن محو مواد مخدر را با مشکل مواجه نموده و از اولویت انداخت.

جدول ۲ استراتژی‌های ایالات متحده در مبارزه با مواد مخدر

استراتژی‌های ایالات متحده در مبارزه با مواد مخدر	
۲۰۰۵	۵ رکن محو / نابود سازی، ممنوعیت، اصلاح عدالت، اطلاعات عمومی و معیشت بدیل با تأکید بر محو کوکنا
۲۰۰۷	تمرکز بر بهبود تطبیق با تأکید بر ممنوعیت و نابودسازی و منابع مالی بیشتر برای توسعه بدیل
۲۰۱۰	توقف منابع مالی برنامه محو گسترده با تمرکز بر توسعه کنترل دولت افغانستان و مبارزه با مواد مخدر از چشم انداز ضد شورش، پرداختن به پیوند بین مواد مخدر و شورش‌گری
۲۰۱۲	تعهد به حمایت از استراتژی ملی کنترل مواد مخدر و نهادهای افغانستان و هدف قرار دادن پیوندهای مواد مخدر و شورش‌گری

۷ سیگار، گزارش ربعوار به کنگره، ۳۰ اکتبر ۲۰۲۰، https://www.ecoi.net/en/file/local_۱۴۱۹۴۳۴/۱۹۳۰/۱۵۱۲۶۴۰۳۵۱_۱۹۳۰/۱۴۱۹۴۳۴/۳۰qr.pdf-۱۰-۲۰۱۷_۱۵۱۲۶۴۰۳۵۱_۱۹۳۰ (تاریخ دسترسی، ۱۵ فبروری ۲۰۲۰).

۳. ساختارهای نهادی و تشکیلاتی

رویه‌های پالیسی‌سازی موازی و در واقع متضاد در ساختارهای سازمانی مشابه و متناقض منعکس شد. مشاهدات موسسه ترانس نشنل در سال ۲۰۰۶ (TNI, ۲۰۰۶: ۱۶) وضعیت را این گونه توصیف کرد:

”ساختار ادارات مبارزه با مواد مخدر در افغانستان پیچیده است. تعداد زیادی از ادارات مختلف درگیر [مبارزه با مواد مخدر] هستند، که گاهی مسئولیت‌های آنها با هم تداخل دارد. این وضعیت بازتاب رقابت در داخل حکومت افغانستان و نیز رقابت در جامعه بین‌المللی در باره چگونگی برخورد با مساله مواد مخدر در افغانستان است“.

یک ریاست مبارزه با مواد مخدر با حمایت دولت بریتانیا در شورای امنیت ملی افغانستان تاسیس شد که مسئولیت استراتژی، هماهنگی و نظارت را به عهده داشت.

مسئولیت‌های مختلف اجرایی بر عهده وزارت امور داخله، وزارت احیا و انکشاف دهات، وزارت زراعت، آبیاری و مالداري و وزارت صحت عامه است. با این وجود، از آن به بعد، رقابت بین این وزارتخانه‌های مهم اقدامات مبارزه با مواد مخدر را تعریف می‌کند و یکی از ویژگی‌های ثابت حوزه مبارزه با مواد مخدر است.

انتقاد امریکا در سال ۲۰۰۴ از تلاش بریتانیا و تامین منابع مالی مبارزه با مواد مخدر از سوی آن کشور باعث شد بریتانیا برای تبدیل ریاست مبارزه با مواد مخدر به عنوان وزارت مبارزه با مواد مخدر تلاش کند تا به هماهنگی تمام فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر دولت افغانستان کمک کند. اما این وزارتخانه هرگز دستور کار اجرایی نگرفت و در تمام عمر خود از نظر سیاسی یک وزارت ضعیف باقی ماند. این وزارت سرانجام در اواخر سال ۲۰۱۹ منحل شد.

دولت بریتانیا همچنین به منظور افزایش و ساده سازی پرداخت منابع مالی فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر به وزارتخانه‌های اصلی اجرا کننده، صندوق امانی مبارزه با مواد مخدر را تاسیس کرد. صندوق توسط سازمان ملل متحد اداره می‌شد اما هرگز حمایت ایالات متحده را به دست نیاورد و کارکرد ضعیف آن در زمینه پرداخت وجوه منجر به انحلال آن در سال ۲۰۰۹ شد.

در مقابل، وزارت قدرتمند امور داخله معین خاصی را برای مبارزه با مواد مخدر داشت، که به شدت تحت تأثیر ایالات متحده بود و تطبیق پالیسی مبارزه با مواد مخدر را رهبری می‌کرد.

همانطور که سیگار (۲۰۱۸: ۴۲) بسیار به خوبی فشرده آن را بیان می‌کند، چندین سازمان و برنامه توسط افغانستان و ایالات متحده در دوره ۲۰۰۱-۲۰۱۸ ایجاد شده است. این امر ناگزیر منجر به تکرار و همپوشانی کارکردها و رقابت بی‌وقفه شد؛ با گذشت زمان برخی از این سازمان و برنامه‌ها از بین رفت و یا در سایر سازمان‌ها و برنامه‌ها جذب شدند.

چیزی شبیه سندرم آلیس در سرزمین عجایب^۸ در این مجموعه سازمانی (و مخففات) وجود دارد، و جای تعجب نیست که ردیابی اینکه چه کسی و کجا چه کاری را انجام می‌داد دشوار بود^۹. سیگار حدود ۱۳ سازمان را در دولت افغانستان ثبت کرده است، از جمله یک گروه ویژه پیگرد قانونی، یک واحد تحقیقات فنی، یک واحد تحقیقات حساس، یک واحد ملی توقیف و یک گروه ویژه عدالت جزایی.

۸ وضعیت برداشت‌های تحریف شده و گمراه

۹ مشاهدات مشابهی در باره شماره حیرت‌کننده نهادهای مبارزه با فساد افغانستان انجام شده است، J Bjelica, (۲۰۱۹)

در جانب امریکا / جامعه بین المللی، از جمله، این ادارات وجود داشت: نیروی افغان ویژه محو، سلول مالی تهدیدات افغانستان، نیروی مرکزی محو کوکنار، گروه ویژه مشترک بین سازمانی، مرکز بین سازمانی هماهنگی عملیات، مرکز مشترک تجزیه و تحلیل مواد مخدر و نیروی محو کوکنار.

همانطور که سیگار از تلاش‌های ایالات متحده در زمینه نهاد سازی نتیجه گیری کرد (سیگار، ۲۰۱۸: ۱۳۸):

”تقویت ظرفیت نهادی ریاست مبارزه با مواد مخدر و بعداً وزارت مبارزه با مواد مخدر، چند مورد بهبود قابل لمس را در پی داشت. ...

”ارتقای ریاست به وزارت یک سازمان بوروکراتیک جداگانه ای را برای مدیریت پالیسی‌ها و برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر ایجاد کرد که مسئولیت را از شورای امنیت ملی افغانستان سلب کرد و توانست از حمایت کل دولت برخوردار شود. این خطا با این واقعیت تشدید شد که ایالات متحده، بریتانیا و شریک مهم دیگر وزارت مبارزه با مواد مخدر، یعنی دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر ملل متحد، نتوانستند روی یک دیدگاه برای این وزارت که استراتژی مشترک مبارزه با مواد مخدر را در بر داشته باشد، توافق کنند.

”بعید به نظر می‌رسید که یک وزارتخانه کوچک هماهنگ کننده مانند وزارت مبارزه با مواد مخدر، که هیچ صلاحیتی بالای وزارتخانه‌های مسئول تطبیق برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر نداشت و از جایگاه سیاسی ضعیفی برخوردار بود بتواند در رهبری تلاش قدرتمندانه کل دولت در زمینه مبارزه با مواد مخدر موفق باشد. ...

”انتصاب معین مبارزه با مواد مخدر در وزارت امور داخله برای سرپرستی و هماهنگی فعالیت‌های تنفیذ قانون مبارزه با مواد مخدر درست قبل از تأسیس وزارت مبارزه با مواد مخدر، نشانه اولیه محدودیت‌های نهادی نفوذ وزارت مبارزه با مواد مخدر بود.

راه دیگر فهم این موضوع دنبال کردن خط استدلال کین و اندرسون (۲۰۱۸) در تشخیص رقابت بین نخبگان پالیسی افغانستان به خاطر منافع اقتصادی یا رانت ناشی از اشتراک در پالیسی‌های مختلف مبارزه با مواد مخدر و گفتمان هواداران آنها است.

۴. تطبیق پالیسی

ارزیابی پیشرفت استراتژی کنترل مواد مخدر در سال ۲۰۰۷ (بیرد، ۲۰۰۷) - یک "استراتژی معقول ملی برای کنترل مواد مخدر اما فعالیت‌های چندپاره و ناسازگار مبارزه با مواد مخدر" - اساساً آنچه را که در دهه آینده اتفاق می افتاد پیش بینی کرد.

همانطور که پالیسی ملی معیشت بدیل (وزارت مبارزه با مواد مخدر، ۲۰۱۴: ۶) هفت سال بعد خاطر نشان کرد، "عدم هماهنگی بین دولت جمهوری اسلامی افغانستان از یک سو و مؤسسات تمویل کننده، ادارات توسعه بین المللی و سازمان‌های غیر دولتی از سوی دیگر، و تمویل خارج از بودجه، به عنوان عوامل کلیدی عدم مؤثریت برنامه و پروژه‌های معیشت بدیل که تاکنون تطبیق شده است، نام برده شد."

اسناد پالیسی مبارزه با مواد مخدر و استراتژی‌های امریکایی از ضرورت استراتژی‌های متوازن و یکپارچه مبارزه با مواد مخدر بسیار سخن گفته است. استراتژی ملی کنترل مواد مخدر سال ۲۰۰۷ (ج. ۱۱: ۲۰۰۷: ۱۶) در باره "رویکرد روشن و سیستماتیک به مساله مواد مخدر صحبت کرد... [این] رویکرد می‌پذیرد که فعالیت‌ها باید به جای اینکه به صورت جداگانه ادامه یابند، به طور موثر ترتیب بندی شوند و ضرورت تقویت نهادهای پایدار را برای تحکیم استراتژی مبارزه با مواد مخدر، تأیید می‌کند.

این استراتژی در صدد بود که ایجاد اختلال در تجارت مواد مخدر را به عنوان اولویت نخست و تقویت و متنوع سازی معیشت قانونی روستایی را به عنوان اولویت دوم معرفی کند، و اولویت‌های سوم و چهارم به ترتیب کاهش تقاضا و ایجاد نهادهای دولتی بود.

در عین زمان، استراتژی ایالات متحده در حالی که از نظر اسمی با استراتژی ملی کنترل مواد مخدر همسو بود، در عمل محو کوکنار را بر معیشت بدیل اولویت می‌داد، بنابراین با این اصل استراتژی ملی کنترل مواد مخدر در تضاد بود که می‌گوید تا زمان تأمین معیشت بدیل، محو کوکنار عملی نشود. علاوه بر این، همانطور که خواهیم دید، برنامه‌های اولیه معیشت بدیل ایالات متحده در بهترین حالت تلاش نامنظم کوتاه مدت برای جایگزینی محصول بود و هیچ یک از حمایت‌های وسیع تر را که در مفهوم معیشت بدیل نهفته است، در خود نداشت.

با این حال، گزارش سیگار با به کار گیری داده‌های بودجوی و تحلیل GIS نشان داد که حتی در استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده، تاکید پالیسی بر تعادل و همزیستی ارکان مختلف فعالیت مبارزه با مواد مخدر در عمل به ندرت پیاده شده اند. تلاش‌های ایالات متحده در مبارزه با مواد مخدر، تا حدی که داده‌های موجود اجازه تجزیه و تحلیل می‌دهد، به نظر می‌رسد هم در هلمند و هم در ننگرهار، در مناطقی اجرا شده است که هیچ کمکی برای معیشت بدیل داده نشده بود.

فعالیت‌های معیشت بدیل اغلب در مناطق نسبتاً غنی از منابع در این دو ولایت که وابستگی کمتری به کوکنار داشتند، بیشتر متمرکز بود.

در حالی که می توان با اطمینان بالایی گفت که بخش عمده ای از منابع مالی فعالیت های مبارزه با مواد مخدر احتمالاً در ولایات مهم مرزی تولید کننده مواد مخدر متمرکز شده است - با پروژه هایی مانند زون غذایی هلمند یا حمایت از فعالیت های ضد شورش گری در ننگرهار - هیچ رقم مشخصی برای این مبالغ وجود ندارد.

به طور عموم، شواهدی مبنی بر گزینشی بودن تمویل وجود دارد، و سرانه کمک ها در ولایت های ناامن بیشتر از ولایت های امن تر بوده است. اما این مساله به دلیل تفاوت سطح مصارف "توسعی" توسط بازیگران نظامی سردرگمی ایجاد کرده است (پن، ۲۰۱۲: ۲۱).

افغان های شمال کشور مطمئناً از پرداخت منابع مالی بیشتر توسط تمویل کنندگان به جنوب که ناامنی و تریاک بیشتری داشتند، آگاه بودند و به این فکر می کردند که برای جلب کمک های پولی باید به کشت تریاک رو آورند (پن، ۲۰۱۱).

تجزیه و تحلیل بانک جهانی (۲۰۱۵) با این سخن سازگار است. تحلیل بانک جهانی نشان داد که ۱۲ ولایت "پر منازعه"، عمدتاً ولایت های کمر بند جنوبی (به استثنای ننگرهار که "کم منازعه" پنداشته می شد)، در مقایسه با ولایت های "کم منازعه" سطح بالاتری از مصارف بین المللی را جذب کردند اما ظاهراً تأثیر اندکی بر نتایج فقر در این ولایت ها داشت.

۵. تحلیل حوزه‌های پالیسی، بازیگران، فرایندها و روایت‌ها

بخش‌های زیر تحول پالیسی و عمل مبارزه با مواد مخدر در حوزه‌های اصلی پالیسی مبارزه با مواد مخدر را با جزئیات بیشتر بررسی می‌کند: رابطه بین مواد مخدر و امنیت؛ صلح سازی؛ صحت و معیشت، و با بررسی ماهیت داده‌ها و شواهدی که برای توجیه اهداف پالیسی و عملکردها استفاده شده است، بحث پایان می‌یابد.

عامل اصلی شکاف و اختلاف بین کنشگران مختلف پالیسی در داخل دولت افغانستان، بین بازیگران مختلف بین المللی و بین قوای مختلف دولت‌های خاص، داشتن تعاریف و اولویتهای مختلف از مشکلی است که کوکنار به وجود می‌آورد؛ و اینکه آیا این مشکل علامت (عارضه) چالش‌هایی است که افغانستان با آن روبرو است یا علت آنها.

در باره اینکه بافت و زمینه تا چه اندازه انتخاب‌های فردی یا نهادی را ممکن می‌سازد یا شکل می‌دهد و کدام عوامل یا مشوق‌ها سبب تغییر رفتاری می‌شود تا مردم و نهادها کارها را به گونه متفاوت انجام دهند، پنداشت‌های گوناگونی وجود داشته است.

بازیگران مختلف پالیسی با توجه به نقطه عزیمت اولیه و از پیش تعیین شده شان در باره کوکنار، موضع شان در باره ماهیت مشکل و ابزارهای ضروری برای حل مسئله مورد نظر را تعیین می‌کنند. عملی سازی مواضع حتما مستلزم تعامل با رویه‌های نهادی افغانستان است، با داشتن تصور ایده آل از چپستی این رویه‌ها اما توجه ناکافی یا درک ناقص از نحوه عملکرد واقعی آنها و چرایی آن (جکسون و مینویا، ۲۰۱۸).

یک نمونه ی آن، رویکرد دفتر بین المللی مقابله با مواد مخدر و تنفیذ قانون ایالات متحده (INL) در مورد اقتصاد کوکنار است. بر اساس دیدگاه این دفتر، کشت کوکنار به طور واضح غیرقانونی است و باید در مرحله تولید با آن برخورد شود و با بلند بردن خطرات کشت کوکنار برای دهاقین از طریق ریشه کن نمودن محصول، کشت متوقف شود.

یکی از اهداف اصلی دفتر INL رسیدن به سطح ۲۵٪ نابودی محصول بود، یک هدف افسانه ای (سیگار، ۲۰۱۸: ۳۱) که گفته می‌شد "نقطه اوج" خواهد بود و با این کار خطرات کشت کوکنار برای دهاقین آن قدر بزرگ می‌شود که کشت آن را متوقف خواهند کرد. این هدف گذاری نشان دهنده درک ضعیف از محیط خطر فرا روی دهاقین افغان، نقش کشت کوکنار در مدیریت این خطر و محدودیت انگیزه‌های مالی در شکل دهی رفتار دهاقین است (منسفیلد و پن، ۲۰۰۶).

تاکید جدی دفتر INL بر سم پاشی هوایی بود که دولت افغانستان آن را نمی‌پذیرفت (و دیگر بازیگران نیز از این رویکرد حمایت نمی‌کردند). این وضعیت این دفتر را مجبور کرد برنامه محو کوکنار را به صورت دستی اجرا کند، روشی که بعداً تحت تاثیر سیاست‌های محلی قرار گرفت و به صاحبان قدرت اجازه داد برنامه محو کوکنار را در مزارع مخالفان خود پیاده کنند. در عین زمان، نیروهای امنیتی ایالات متحده برای پیشبرد اجندای امنیتی شان به گونه فعال با بازیگران قدرتمند محلی همکاری می‌کردند، قدرتمندانی که منافع مادی بسیاری از آنها در اقتصاد تریاک بود.

این وضعیت الگوی تغییر INL را به شدت تقویت کرد. به همین دلیل، اردوی ایالات متحده برای مدت طولانی در برابر حمایت از اجندای محو کوکنار، مقاومت کرد زیرا از مخاطرات این کار آگاه بود.

در سطح نهادی، بسیاری از پالیسی‌های مبارزه با مواد مخدر مفروضاتی را درباره شیوه‌های بی طرفانه، شایسته سالارانه و دموکراتیک کار دولت مطرح کرده اند. این شیوهی کار دولت شبیه مدل آرمان گرایانه وبری در مورد جدایی حوزه عمومی از حوزه خصوصی - یا قلمرو رسمی از غیر رسمی - تصور شده است.

این پنداشت‌ها به رغم این واقعیت است که پالیسی‌سازی جهانی مواد مخدر به همان اندازه که توسط سازمان‌های رسمی و اسناد پالیسی شکل می‌گیرد، تحت تاثیر نهادهای غیر رسمی و چانه زنی‌های نخبگان است، همانطور که سیگار (۲۰۱۸) به خوبی نشان می‌دهد (به کین و اندرسون، ۲۰۱۸، نیز مراجعه کنید).

نظم اجتماعی افغانستان قطعاً براساس مجموعه متفاوتی از مشوق‌ها و شیوه‌های رفتاری و آنچه که جکسون و مینویا (۲۰۱۸) آن را "شبکه‌های دسترسی" می‌نامند، عمل می‌کند. عوامل غیررسمی در حوزه رسمی نفوذ می‌کنند و بازیگران قدرتمند هر دوی این حوزه را در می‌نوردند تا رانت اقتصادی به دست آورند و برای پشتیبانی از شبکه‌های شان و حفظ موقعیت خود، آنها را دوباره توزیع کنند.

با توجه به پتانسیل تریاک برای ایجاد رانت‌های قابل توجه و تحکیم شبکه‌های دسترسی، جای تعجب نیست که اهداف پالیسی مبارزه با مواد مخدر که در صدد اصلاح امور است، در واقع همان رویه‌ای را تقویت کرده است که خواستار از بین بردن آن است.

یک مثال خوب محدودیت توانایی بازیگران خارجی در "بازی" کردن با شبکه‌های سیاسی غیررسمی افغانستان، فشار بریتانیا بود که منجر به برکناری شیر محمد آخندزاده والی هلمند در سال ۲۰۰۵ شد. ارتباطات قوی وی در این ولایت و حفظ کنترل بر طالبان برای رئیس‌جمهور کرزی ارزشمند بود اما اعتقاد عمومی بر این بود که وی با اقتصاد تریاک در هلمند ارتباط نزدیک دارد.

بریتانیایی‌ها از انتصاب محمد داوود به عنوان جانشین در جنوری ۲۰۰۶ حمایت کردند. داوود "پاک" به نظر می‌رسید، اما او ارتباطات محلی بود و تنها یک سال طول کشید تا رئیس‌جمهور کرزی، تحت فشار متحدان والی قبلی که به دنبال انتصاب مجدد وی در این سمت بود^{۱۰}، او را برکنار کرد^{۱۱}.

مواد مخدر و امنیت

همانطور که قبلاً اشاره شد (پاورقی ۱)، پالیسی مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده از اولویت دادن به محو و ممنوعیت کوکنار تبدیل شد به پالیسی که با استراتژی کلان ضد شورش ایالات متحده سازگارتر بود. این تغییر از تکامل استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده پیدا است. این کشور از سال ۲۰۰۷ شروع کرد به تمرکز روی هماهنگی برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر و ضد شورش؛ این رویکرد در استراتژی مبارزه با مواد مخدر ۲۰۱۰ آمریکا در اولویت قرار گرفت.

این رویکرد بر اساس این مفروض استوار بود که درآمد ناشی از تجارت مواد مخدر منبع اصلی عواید شورشیان است. اظهارات قاطعانه‌ای در باره میزان ارتباط بین کوکنار و شورش گری مطرح شد و برای توجیه برنامه محو کوکنار به کار گرفته شد. اما همانطور که سیگار (۲۰۱۸: ۳۴-۳۵) به روشنی بیان کرد، شواهد دال بر پیوند تجارت مواد مخدر با درآمد شورشیان در بهترین حالت ضعیف و قابل تفسیر است.

مطمئناً "در مورد رابطه تجارت مواد مخدر و شورش گری اتفاق نظر وجود نداشت" (منبع مذکور: ۳۵)، امری که هم مشکلات روش شناختی مربوط به ارزیابی معتبر این رابطه را نمایان می‌سازد و هم گرایش به شواهد سازی پالیسی محور را: یعنی اینکه مقامات "شاهدی" را به کار می‌گیرند که با اهداف آنها سازگار باشد.

۱۰ <https://www.independent.co.uk/news/world/asia/sacked-for-corruption-and-drug-dealing-but-warlord-seeks-return-to-power-in-helmand>

۳۹۶۳۵۱-helmand (تاریخ دسترسی: ۱۵ اگست ۲۰۲۰)

۱۱ <https://www.thetimes.co.uk/article/blow-for-britain-as-helmands-cleanest-governor-is-sacked> (تاریخ دسترسی: ۱۵ اگست ۲۰۲۰)

بنابراین از اکتوبر ۲۰۰۸ نیروهای نظامی آیساف، تا حدی در پاسخ به خواسته‌های افراد دخیل در ممنوعیت کوکنار، موظف شدند در عملیات مبارزه با مواد مخدر شرکت کنند، عملیات‌هایی که افراد دارای پیوند احتمالی با شورشیان را هدف قرار می داد. این مشارکت شامل حمایت نظامی و هوایی از تلاش‌های ممنوعیت کوکنار می شد.

با این وجود، برخی از شرکای ائتلاف با این موضوع مخالف بودند. افزایش نیروهای نظامی در سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱ منجر به افزایش منابع مالی و توسعه‌گزینشی فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر شد. این اتفاق سبب افزایش نیروها و پشتیبانی هوایی در مناطق مهم کشت کوکنار مانند هلمند شد، و در چارچوب استراتژی ضد شورش گری تسخیر قلب و ذهن، هم برای فعالیت‌های ممنوع سازی کوکنار و هم افزایش کمک‌های توسعوی، حمایت بیشتر را فراهم کرد.

زون‌های غذایی هلمند و قندهار (به بخش مواد مخدر و معیشت در ذیل نگاه کنید) یکی از نتایج مستقیم آن بود. اما این اتفاق نیز افتاد که قومندانان نظامی ایالات متحده به طور مستقل برنامه‌های خود برای محو جبرانی کوکنار مانند برنامه انتقال سریع زراعتی مارچه (سیگار، ۲۰۱۸: ۵۲) را به راه انداختند، علیرغم شواهد موجود در باره تلاش‌های ناموفق قبلی بریتانیا در سال‌های ۲۰۰۲-۲۰۰۳ و اعتراض سایر بازیگران دخیل در تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر.

افزایش شمار نظامیان همچنین منجر به افزایش همسویی بین وزارت دفاع و INL شد. یکی از جنبه‌های این همسویی این بود که برنامه‌های نظامی در مبارزه با شورش گری به گونه فزاینده‌ای از یکجا سازی تلاش‌های ممنوعیت کوکنار، اجرای قانون و توسعه در طرح "تسخیر قلب و ذهن" سخن می گفت. جنبه دیگر همسویی این بود که نیروی نظامی بیش از پیش با مامورین تنفیذ قانون در عملیات‌های مشترک ضبط تریاک سهم می گرفتند.

همانطور که از ارزیابی تأثیرات طولانی مدت زون غذایی هلمند (بخش ذیل را ببینید) در زمینه کشت کوکنار و تلاش برای تسخیر قلب و ذهن به عنوان بخشی از استراتژی ضد شورش گری پیدا است، هر دو برنامه در تحقق اهداف شان ناکام شدند.

همانطور که فیشتاین و وایلد (۲۰۱۱) بیان کردند، تمرکز استراتژی ضد شورش روی عوامل اقتصادی به جای عوامل سیاسی در مناطق درگیر فعالیت‌های شورش، نتوانست به دلایل اصلی سیاسی شورش گری بپردازد - به ویژه رفتار فاسد و غارتگرانه مسئولین دولتی.

علاوه بر این، ابزارهای تطبیق برنامه یعنی همکاری با قدرتمندان محلی، به وضوح سبب تقویت علل اساسی ناامنی شد.

به اضافه، بسیاری از روش‌های اجرا، از جمله سرازیر شدن سریع منابع به یک منطقه دارای نهادهای ضعیف؛ تمرکز بر نتایج و نه فرآیندهای تغییر؛ ایجاد مشوق‌های انحرافی یعنی پرداختن منابع مالی بیشتر در مناطق ناامن به جای مناطق امن؛ و عدم پاسخگویی و ارزیابی نتایج، کل این رویکرد را به طور بنیادین تضعیف کرد.

با کاهش نیروهای امریکایی از سال ۲۰۱۳، مبارزه با مواد مخدر در پیوند با مسائل امنیتی کاهش یافت و بسیاری از سازمان‌هایی که با افزایش نیروهای نظامی ایجاد شده بودند برای اهداف دیگری به کار گرفته شدند یا از بین رفتند. همانطور که سیگار (۲۰۱۸: ۵۵) بیان می کند، کناره گیری عمومی محافل پالیسی از مسائل مبارزه با مواد مخدر منعکس کننده جدیت این چالش، خستگی ناشی از به ارث بردن تلاش‌های ناموفق و نشان دهنده یک حوزه پالیسی است که دیگر هیچ کس واقعاً نمی خواست درگیر آن شود.

اما در سال ۲۰۱۷، سطح رکورد تولید تریاک (۹۰۰۰ تن) که توسط دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد گزارش شد، اعتقاد به ارتباط بین تجارت مواد مخدر و فعالیت طالبان را دوباره زنده کرد و برچسب "سازمان نارکو تروریستی" را مجدداً به طالبان داد (سیگار، ۲۰۱۸: ۵۵). نتیجه ی آن یک کارزار بمباران هوایی نیروهای ایالات متحده - افغانستان علیه آزمایشگاه‌های مواد مخدر در سال ۲۰۱۷-۲۰۱۸ بود، با این استدلال که این کارزار باعث قطع درآمد شورشیان می شود.

در سال ۲۰۱۷ ادعا شد که در نتیجه [بمباران‌ها]، ۲۵ آزمایشگاه پروسس مواد مخدر از بین رفته و در نتیجه، طالبان از دستیابی به ۱۶ میلیون دالر محروم شده‌اند. حملات دیگری در سال ۲۰۱۸ انجام شد. اما در باره اینکه آیا این کارزار تأثیر قابل توجهی بر وضعیت مالی طالبان داشته است، تردیدهای جدی وجود دارد (منسفیلد، ۲۰۱۹)، چه رسد به تأثیر آن بر قاچاق مواد مخدر. عواقب این تلاش‌های صرفاً نظامی چه از نظر تأثیر مستقیم بر کشت کوکنار و چه از نظر برداشت عمومی، مشخص نیست.

مواد مخدر و صلح

پس از نزدیک به ده سال عملیات نظامی فعال، دولت افغانستان و متحدان بین‌المللی آن در سال ۲۰۱۰ توافق کردند که به صورت رسمی برای ایجاد صلح کار کنند و آمادگی خود را برای گفتگو با طالبان و جستجوی راه حل غیر نظامی برای [ختم] درگیری، نشان دادند.

در کنفرانس بین‌المللی لندن در مورد افغانستان در ۲۸ جنوری ۲۰۱۰، شرکت‌کنندگان از طرح دولت "برای بازگشتاندن آن‌ده از افرادی که خشونت را پایان می‌دهند و به زندگی عادی در جامعه برگشته و به اصول مندرج قانون اساسی افغانستان احترام می‌گذارند، روابط شان با القاعده و سایر گروه‌های تروریستی را قطع می‌کنند و اهداف سیاسی شانرا از راه‌های مسالمت آمیز تعقیب می‌کنند" استقبال کردند.^{۱۲}

با نگاهی به گذشته، دعوت به صلح، افزایش وسیع نیروهای نظامی را در پی داشت که یک سال قبل از آن در سال ۲۰۰۹ در دولت اوپاما آغاز شده بود. با این حال، نه مؤثریت افزایش نیروهای نظامی و نه مرحله اول تلاش دولت افغانستان در روند ادغام مجدد، تا مدت‌ها دیرتر به درستی ارزیابی نشدند.^{۱۳}

همانطور که در تحقیقات مختلف بیان شده است، برنامه صلح و ادغام مجدد افغانستان نه تنها در هدف اعلام شده خود یعنی ادغام مجدد نیروهای ضد دولتی مانند طالبان شکست خورد، بلکه فساد و عدم پاسخگویی را گسترش داد.^{۱۴}

چارچوب ملی صلح و توسعه افغانستان (ANPDF) در سال ۲۰۱۸ فقط به صورت کوتاه به مبارزه با مواد مخدر اشاره کرد، در حالی که در بحث‌های فعلی پیرامون نسخه دوم همین سند، که برای آماده سازی کنفرانس بین‌المللی کمک‌کنندگان در جنیوا جریان دارد، هنوز به مبارزه با مواد مخدر یا مسایل مرتبط با مواد مخدر توجه خاصی نشده است.

این وضعیت انگار توسط دولت، خطر نادیده گرفتن عنصر مهمی از اقتصاد غیرقانونی در کشور را به همراه دارد. طالبان همچنان داستان قدیمی را بازگو نموده، و استدلال می‌کنند که تحت حکومت آنها کشت کوکنار وجود نداشت و اگر قدرت را بدست آورند می‌توانند به کشت کوکنار پایان دهند. با این وجود، هیچ یک از بازیگران، دولت یا طالبان، در روند جاری صلح تاکنون به اهمیت مواد مخدر و مبارزه با مواد مخدر نپرداخته‌اند.

پس از نزدیک به ۱۸ ماه مذاکرات فشرده دو جانبه بین ایالات متحده و طالبان به رهبری زلی خلیل‌زاد سفیر پیشین ایالات متحده در افغانستان، در ۲۹ فبروری سال ۲۰۲۰ توافقی بین ایالات متحده و طالبان امضا شد. این توافقنامه دارای چهار بخش اصلی است:^{۱۵}

۱۲ قطننامه کنفرانس بین‌المللی لندن در مورد افغانستان، لندن، ۲۸ جنوری ۲۰۱۰ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2010_af-london_conf_jan10_en.pdf/dv/af-london_conf_jan10 (تاریخ دسترسی: ۲ اگست ۲۰۲۰).

۱۳ سیگار، ۲۰۱۹. ادغام مجدد جنگجویان سابق: درس‌هایی از تجربه ایالات متحده در افغانستان، <https://www.sigar.mil/interactive-reports/reintegration/index.html>

۱۴ سیگار، ۲۰۱۹.

۱۵ وزارت امور خارجه ایالات متحده، ۲۰۲۰.

- در ۱۳۵ روز نخست، ایالات متحده نیروهای نظامی خود را به ۸۶۰۰ نفر و متحدانش نیز نیروهای خود را به طور متناسب کاهش می‌دهند. در عوض، طالبان وعده دادند که خاک افغانستان از سوی گروه‌های تروریستی بین‌المللی استفاده نخواهد شد.
- دولت افغانستان (که از این مذاکرات کاملاً کنار گذاشته شده بود) ۵۰۰۰ زندانی طالبان را آزاد می‌کند و در عوض، طالبان ۱۰۰۰ زندانی نیروهای دفاعی ملی افغانستان را آزاد می‌کند.
- گفتگوی بین‌المللی برای بحث در مورد سایر موضوعات مربوط به کشور آغاز می‌شود.
- ایالات متحده تحریم‌ها علیه رهبران طالبان را لغو می‌کند و برای رفع تحریم‌های سازمان ملل با این سازمان کار خواهد کرد.

از نظر بسیاری، انحصاری بودن معامله بین ایالات متحده و طالبان مشکل ساز و تضعیف‌کننده مشروعیت و حاکمیت دولت افغانستان است. به همین ترتیب، تمرکز کل فرآیند روی ایجاد ترتیبات تقسیم قدرت بین نخبگان سیاسی مختلف و طالبان در سطح ملی، و برنامه خروج یا عقب‌نشینی اردوی ایالات متحده و هم‌پیمانانش از این کشور، رسیدگی واقعی به علل گوناگون منازعه و دلایل دوام درگیری را به حاشیه می‌راند.

علاوه بر این، این توافقنامه هیچ کاری برای رفع بی‌ثباتی شدید سیاسی ناشی از پایان دوره ریاست جمهوری در سال ۲۰۱۹، انتخابات عمیقاً اختلافی ریاست جمهوری و نبود اجماع بین نخبگان سیاسی در مورد چگونگی ادامه مذاکره با طالبان، نمی‌کند.

یکی از موارد مهمی که توافقنامه از آن سخن نمی‌گوید نقش اقتصاد مواد مخدر در پروسه صلح سازی است. این مسئله از این جهت تعجب آور نیست که تا این دم، اقتصاد مواد مخدر تقریباً فقط از نظر امنیتی دیده شده است. به عنوان مثال، بررسی سیگار (۲۰۱۸: vii) این موضوع را بازتاب می‌دهد و نگاه ایالات متحده به این مساله را به روشنی بیان می‌کند:

“تجارت مواد مخدر افغانستان از بسیاری جهات به اهداف بازسازی و امنیتی آسیب زده است، از جمله تمویل گروه‌های شورشی، تقویت فساد دولتی، تضعیف مشروعیت دولت و تحمیل کردن خسارات عظیم انسانی و مالی.”^{۱۶}

اما همانطور که در مطالعات مختلف بیان شده است، (گودهند و منسفیلد، ۲۰۱۰؛ کریستین اید، ۲۰۱۹) اقتصاد مواد مخدر می‌تواند هم منبع نظم باشد و هم مایه بی‌نظمی، می‌تواند منبعی برای ایجاد و تحکیم قدرت نخبگان سیاسی باشد و می‌تواند رفاه خانوارهای روستایی را تامین کند. این دیدگاه به فرایندهای صعودی (پایین به بالا) و محلی صلح و دولت سازی و نقش منابع در چانه زنی نخبگان توجه بیشتری دارد. این نگاه با فرایند نزولی (بالا به پایین) صلح و دولت سازی تفاوت دارد. نگاه نزولی مشخصه بازسازی در افغانستان است و سبب شده است با اقتصاد کوکنار صرفاً به عنوان یک مسئله غیرقانونی برخورد شود. این رویکرد از بالا به پایین همچنان در پالیسی رسمی افغانستان منعکس می‌شود، به عنوان مثال در تدوین هدف ۱۶ سند اهداف توسعه پایدار دیده می‌شود که حکومت جنبه‌های دگرگون‌کننده اقتصاد کوکنار را که می‌تواند برای رسیدن به اهداف توسعه پایدار استفاده شود، نادیده می‌گیرد (نعمت و پین، ۲۰۲۰).

مواد مخدر و صحت

تاریخچه کشت تریاک در افغانستان حداقل به سال ۱۱۰۰ میلادی برمی گردد و استفاده از تریاک نیز سابقه طولانی دارد (تاد و دیگران، ۲۰۰۵). در افغانستان سه دسته مصرف کننده تریاک وجود دارد. اول، مصرف کنندگان سنتی که به صورت تاریخی از تریاک برای تسکین درد و خواب آوری استفاده کرده اند، که می تواند منجر به وابستگی یا اعتیاد شود. به عنوان مثال، جمعیتی از مصرف کنندگان تریاک مدت ها است که در دهلیز واخان در بدخشان وجود داشته است.

دوم، مصرف کنندگان مدرن تریاک در کشور اند، به ویژه در میان نسل جوان اغلب شهری که از طریق شبکه های قاچاق مواد مخدر به هیروئین یا سایر مواد مخدر وابسته می شوند. سوم، کسانی هستند که به عنوان پناهنده و مهاجر در خارج از کشور (به ویژه در ایران) معتاد شده و به عنوان معتاد به مواد مخدر اخراج شده اند، به خانه برگشته اند، به خانواده های خود وابسته اند یا در خیابان ها زندگی می کنند.

در چند دهه گذشته، بازار داخلی استفاده از مواد مخدر در افغانستان گسترش یافته است و سلامت عمومی را تهدید می کند. مصرف مواد مخدر از اشکال سنتی به مواد مصنوعی تغییر کرده است. تعداد مصرف کنندگان مواد مخدر در کشور طی یک دهه گذشته به صورت تصاعدی افزایش یافته است و بر اساس تازه ترین آمار رسمی، حداقل ۲،۵ میلیون مصرف کننده مواد مخدر در سراسر کشور وجود دارد^{۱۷}. این وضعیت اقدامات وقایوی و گسترش توانایی های معالجوی را ضروری می سازد.^{۱۸}

اما مصرف و اعتیاد به مواد مخدر همچنان مغفول ترین عنصر اقتصاد کوکنار در افغانستان است. نماینده سابق دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد در افغانستان، ژان لوک لماهیو، از مساله سوء مصرف خانگی مواد مخدر و کمبود امکانات معالجوی به عنوان "یک فاجعه خاموش و خزنده" یاد کرد^{۱۹}. میزان اعتیاد به مواد مخدر در افغانستان یکی از بالاترین ها در جهان پنداشته می شود که رقم آن دو برابر متوسط جهانی تخمین زده شده است.

این مشکل فراتر از استفاده مستقیم است: مطالعات نشان داده است که کودکان به طور منفعل در معرض دود تریاک قرار می گیرند، و آنها را در معرض خطر "اختلال رشد" قرار می دهد (ایالات متحده، دفتر بین المللی مقابله با مواد مخدر و تنفیذ قانون، ۲۰۱۰). به گفته سازمان ملل متحد، عدم دسترسی به دواهای اساسی در بسیاری از مناطق کشور به این معنی است که شاید نیمی از والدین مجبور به استفاده از تریاک به عنوان دوی آرامبخش یا مسکن برای فرزندان خود باشند، به این معنی که "خطر آن وجود دارد که نسل بعدی افغان ها محکوم به زندگی در اعتیاد باشند".

۱۷ طلوع نیوز، افغانستان بیش از ۲،۵ میلیون مصرف کننده مواد مخدر دارد: رسمی، ۱۱ جنوری ۲۰۲۰، <https://tolonews.com/afghanistan/afghanistan-has-25m-drug-users-official-over> (تاریخ دسترسی، ۱۵ فبروری ۲۰۲۰)

۱۸ مصاحبه با مقام ارشد وزارت صحت عامه، آگست ۲۰۱۹، کابل.

۱۹ دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد، گرامیداشت ۲۶ جون روز جهانی مواد مخدر در افغانستان، ۲۶ جون ۲۰۱۳، <https://www.unodc.org/afghanistan/html.2013-june-26--en/world-drug-day-marked-in-afghanistan>

در کشوری که حدود یک چهارم جمعیت آن را نوجوانان تشکیل می‌دهند و میزان مصرف مواد مخدر در بین جوانان در حال افزایش است، اگر بخواهیم از جوانان به درستی محافظت کنیم، "باید به مسئله استفاده از مواد مخدر توجه فوری شود" (دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد). اگرچه آمار مصرف مواد مخدر توسط زنان اندک است، اطلاعات حاکی از آن است که زنان بد نام می‌شوند و دسترسی آنها به مداوا با مشکل روبرو است.^{۲۰}

با این وجود، فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان وسیعاً روی محو و ممنوعیت کشت کوکنار متمرکز است و سرمایه گذاری در مراکز تداوی تنها بخش کوچکی از هزینه‌های ایالات متحده را تشکیل می‌دهد (دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد، ۲۰۰۹). به عنوان مثال، قابل توجه است که سیگار (۲۰۱۸) در مورد کاهش تقاضا بحث نمی‌کند. این امر نشان می‌دهد که کاهش تقاضای کوکنار در استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده برای افغانستان اصلاً وجود ندارد.

امکانات تداوی در کل کشور بسیار اندک است. در سال ۲۰۱۴، دولت افغانستان اظهار داشت که ۹۹ درصد مصرف کنندگان مواد مخدر در این کشور تحت تداوی نیستند.^{۲۱} مطالعات آکادمیک نشان داده است که بخش خدمات برای مصرف کنندگان مواد مخدر عموماً با کمبود نیرو و کمبود منابع مواجه است و در مناطق روستایی عملاً وجود ندارد (تاد و دیگران، ۲۰۱۲).

بر اساس پلان وزارت صحت عامه، در سال ۲۰۱۹، برای ۳۲ ولایت از ۳۴ ولایت کشور، ۱ میلیون دالر بودجه برای خدمات صحتی از جمله تداوی روانی - اجتماعی بیماران بستری وابسته به مواد مخدر اختصاص یافت^{۲۲}. با این حال، هیچ گزارشی نیست که نشان دهد این طرح تا چه اندازه تطبیق شده و اهداف تا چه حد حاصل شده است. اکثر مراکز تداوی توسط طرح کلمبو پشتیبانی می‌شود، یک طرح تحت حمایت بانک جهانی / ایالات متحده که از یک رویکرد پرهیز مدار (abstinence-based approach) استفاده می‌کند.

بر اساس شواهد تاریخی (هال و دیگران، ۱۹۹۰) این روش نامؤثر بوده است: وزارت مبارزه با مواد مخدر میزان بازگشت [به مواد] را بیش از ۹۰٪ تخمین زده است^{۲۳}. تنها بخش اندکی از کلینیک‌های تداوی - که توسط سازمان‌های غیردولتی تمویل می‌شود - از اصول آسیب زدایی مبتنی بر شواهد پیروی می‌کنند. این کلینیک‌ها در کنار مراکز تداوی انتفاعی کار می‌کنند که تحت نظارت نیستند (تاد و دیگران، ۲۰۱۲).

یک مانع عمده در برابر گسترش تداوی علمی این واقعیت است که برنامه‌های تمویل شده توسط طرح کلمبو "به جای اینکه برنامه‌های آسیب زدایی را در یک برنامه جامع مراقبتی بگنجانند، از آن تصویر منفی ارائه کرده و آنها را از فهرست تداوی اعتیاد خارج کرده است" (منبع پیشین). تداوی از طریق جایگزینی مواد مخدری و کلینیک‌های متادون، مورد تأیید سازمان جهانی صحت، با مخالفت وزارت مبارزه با مواد مخدر افغانستان روبرو شده است^{۲۴}.

۲۰ گزارش واشنگتن پست در باره این موضوع بیانگر آن است که مداوای معتادان زن بسیار دشوار است "زیرا زنان در مناطق محافظه کار روستایی کشور - به ویژه در مناطقی مانند ولایت هلمند در جنوب که بزرگترین منطقه تولید کننده تریاک در جهان است - اغلب اجازه خروج از خانه را ندارند". مقاله در ادامه از زنی سخن می‌گوید که در کلینیک تداوی معتادین حضور دارد و اقدام به فروش فرزند خود کرده است. نویسنده به نقل از یک داکتر این کلینیک می‌گوید، "داستان‌های زیادی از این دست در مورد زنان در اینجا وجود دارد. راندو، سی. افغان‌ها در مبارزه با اعتیاد به مواد مخدر، واشنگتن پست، ۶ اپریل ۲۰۰۸، <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008-04-05/05042008/>

۲۱ ج.ا.ا. وزارت مبارزه با مواد مخدر، پالیسی ملی کاهش تقاضای مواد مخدر، نقل قول در گزارش رعبوار سرمفتش خاص برای بازسازی افغانستان به کنگره ایالات متحده، ۳۰ اپریل ۲۰۱۴، <http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/30qr.pdf>

۲۲ وزارت صحت عامه ۲۰۲۰. وزارت صحت عامه، پلان مالی سال ۲۰۱۹. لینک قابل استفاده نیست. <https://moph.gov.af/sites/default/files/2019/07/2019.pdf> (تاریخ دسترسی: ۲۱ جولای ۲۰۲۰).

۲۳ روبین، الف. گزینه‌های محدود تداوی افغان‌ها با افزایش مصرف مواد مخدر، نیویارک تایمز، ۲۷ اگست ۲۰۱۱، http://www.nytimes.com/2011/08/28/28AFEA9F95180C40CB20A9ABC61EYD&gwt=pay=gwh&&1=28kabal.html?pagewanted=all&_r/world/asia

۲۴ وزارت مبارزه با مواد مخدر در جریان سازماندهی مجدد وزارتخانه‌های ملی در سال ۲۰۱۹ منحل شد. دولت گفته است این امر تأثیری بر پالیسی‌های مبارزه با مواد مخدر در کشور نخواهد داشت.

یک عامل تشدید مشکل این است که افرادی که از تجارت مواد مخدر سود می‌برند - از جمله اعضای دولت یا افرادی که با دولت در ارتباط هستند - ممکن است تداوی موثر اعتیاد را تهدیدی برای منافع تجارتي خود بدانند.^{۲۵}

دولت نه تنها تأثیر منفی مصرف مواد مخدر بر سلامت عمومی بلکه اثرات سوء آن بر "ثبات جامعه"^{۲۶} به عنوان یک کل را تأیید می‌کند. دولت قصد دارد برای مقابله با افزایش نگران کننده تعداد مصرف کنندگان مواد مخدر در کشور، از طریق پالیسی کاهش تقاضای مواد مخدر (وزارت صحت عامه، ۲۰۱۹) بیشتر روی پیشگیری و تداوی تمرکز کند و اهداف زیر را تعیین کرده است:

- گسترش پوشش و تقویت پایداری خدمات مراقبتی در سراسر کشور برای تداوی مصرف مواد مخدر،
 - افزایش برنامه‌های پیشگیری از مصرف مواد مخدر در سطح وسیعی از نهادها، از جمله مکاتب، مساجد، محل کار و رسانه‌ها،
 - افزایش کمپاین‌های ارتباطی برای کاهش مصرف مواد مخدر و هشدار درباره عواقب منفی کشت کوکنار.^{۲۷}
- پالیسی کاهش تقاضای مواد مخدر افغانستان (۲۰۱۹-۲۰۲۳) نیز در صدد رسیدن به اهداف ذیل است:
- کاهش تعداد گروه‌های آسیب پذیر که می‌توانند به مصرف کننده مواد مخدر تبدیل شوند،
 - جلوگیری از استفاده اطفال، نوجوانان و سایر گروه‌های آسیب پذیر از جانشین‌های مواد مخدر،
 - کاستن شدت پیامدهای اجتماعی-اقتصادی مصرف مواد مخدر در جوامع آسیب دیده و همچنین ارائه خدمات توان بخشی.^{۲۸}

شماری از سازمان‌های غیر دولتی گرد هم آمده اند تا کنسرسیومی تشکیل دهند، مانند انجمن رفاه برای توسعه افغانستان (WADAN) و نجات-رهایی (NIJAAT-Freedom)^{۲۹}. به نظر می‌رسد این سازمان‌های چتری با تمویل کنندگان اصلی مانند INL همکاری نزدیک دارند. بر اساس معلومات ما، هیچ اطلاعات تفصیلی درباره اقدامات و تأثیرات کارهایی که این سازمان‌ها در سراسر کشور انجام می‌دهند، در دسترس عموم قرار ندارد.

تمویل کنندگان نیز ظاهراً به دلایل امنیتی مایل به صحبت با محققان ساحوی نبوده اند. بنابراین در مورد اینکه کدام سازمان‌های کوچک‌تر زیر چتر این سازمان‌ها قرار دارند، چه کسی آنها را تأمین مالی می‌کند و فعالیت‌های اصلی آنها چیست، اطلاعات عمومی محدود است یا اصلاً وجود ندارد. می‌دانیم که شبکه توسعهی آقاخان نیز برنامه جداگانه ای برای کاهش تقاضای مواد مخدر داشته است.

در حالی که کاهش تقاضای مواد مخدر غیرقانونی برای بیش از ۱۳ سال یکی از اولویت‌های اصلی اسناد پالیسی افغانستان بوده است، افزایش تعداد مصرف کنندگان مواد مخدر در کشور پرسش‌های جدی را در باره نتایج نهایی پالیسی ایجاد می‌کند.

۲۵ روبین، الف. گزینه‌های محدود تداوی افغان‌ها با افزایش مصرف مواد مخدر، نیویارک تایمز، ۲۷ اگست ۲۰۱۱، http://www.nytimes.com/2011/08/28/28AFEA=gwh&&1=28akabul.html?pagewanted=all&_r/world/asia

۲۶ ج.ا.ا. پلان ملی عمل برای مقابله با مواد مخدر افغانستان ۲۰۱۵-۲۰۱۹، <https://polis.osce.org/afghan-national-drug-action-plan>، ۲۰۱۵-۲۰۱۹ (تاریخ دسترسی: ۱۵ فبروری ۲۰۲۰).

۲۷ همان.

۲۸ ج.ا.ا. پالیسی ملی کاهش تقاضای مواد مخدر ۲۰۱۹-۲۰۲۳

۲۹ انجمن رفاه برای توسعه افغانستان سازمانی بومی، غیر انتفاعی و غیردولتی است که در صدد رسیدن به افغانستان صلح آمیز، عاری از مواد مخدر، دموکراتیک، توسعه یافته و مرفه است (<https://wadan.org>). و NIJAAT یک سازمان غیردولتی است که درمان کل نگر (holistic healing) برای معتادان و خانواده‌های آنها فراهم می‌کند و بازگشت و ادغام آنها در جامعه را تسهیل می‌کند (<http://nijaatrehab.org>).

طبق یک نظرسنجی INL در سال ۲۰۱۵، تعداد کل افرادی که آزمایش یک یا چند ماده مخدر در آنها مثبت بوده اند بین ۲,۹ تا ۳,۶ میلیون نفر برآورد شده است، که از این میان تعداد مصرف کنندگان همه انواع مواد مخدر بین ۲ تا ۲,۵ میلیون نفر تخمین زده شده است. این آمارها تکان دهنده اند و نیاز به توجه بیشتری دارند. یکی از دلایل بالقوه این افزایش نگران کننده، فقدان برنامه‌های مؤثر پیشگیری است.^{۳۱} دلیل دیگر افزایش تعداد مصرف کنندگان مواد مخدر نبود خدمات کافی معالجوی برای معتادان است.^{۳۲}

به طور خلاصه، در حالی که شمار افغان‌های معتاد در سراسر کشور به صورت قابل توجهی افزایش یافته است، خدمات لازم برای پاسخگویی به نیازها و تداوی افراد معتاد به مواد مخدر در بسیاری از مناطق کشور وجود ندارد، یا حداقل بسیار ضعیف است. این واقعیت نیز وجود دارد که رویکردها و روش‌های پیشگیری و معالجه، حتی رویکردها و روش‌هایی که توسط پروژه‌های تمویل شده از سوی کمک کنندگان عمده استفاده می‌شود، منسوخ و ناکارآمد اند.

تشکیل یک چتر سازمانی ملی غیردولتی یک گام مثبت برای پاسخ پایدارتر به ضرورت مداوای اعتیاد به مواد مخدر است. اما با توجه به اینکه این ابتکار عمل توسط تمویل کنندگان عمده مانند INL رهبری یا حمایت می‌شود، خوشبینی نسبت به بقای آن با کاهش منابع مالی این بخش، دشوار خواهد بود.

همچنان باید توجه داشت که با وجود پذیرش مساله و ایجاد برنامه‌هایی برای حل آن، وزارت صحت عامه فاقد سازوکارهای لازم برای عملیاتی کردن و تبدیل این طرح‌ها به برنامه‌های عملی است که حل این چالش را در اولویت قرار دهد. سرانجام، سطح بی سابقه تقاضای مواد مخدر، این سوالات جدی را مطرح می‌سازد که با این مشکل بزرگ چگونه برخورد شود و چطور می‌توان یک راه حل جامع صحتی مؤثر ایجاد کرد.

مواد مخدر و معیشت

یکی از اجزای اصلی پالیسی مبارزه با مواد مخدر تمرکز بر اجرای پروژه‌های خاص با عنوان معیشت بدیل (یا توسعه بدیل) بوده است.

دو بازیگر و تمویل کننده اصلی دولت‌های بریتانیا و ایالات متحده بوده اند، اگرچه آلمان، اتحادیه اروپا، اتریش، جاپان، دنمارک و روسیه نیز کمک کرده اند. در دوره ۲۰۱۳-۲۰۱۷، ایالات متحده حدود ۸۵٪ پروژه‌های توسعه بدیل و بریتانیا ۱۵٪ آن را تمویل کردند و کمک‌هایی هم از سوی دیگر تمویل کنندگان پرداخت شد (دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد، ۲۰۱۹).

بودجه کل این دوره نزدیک به ۴۳۸ میلیون دالر بود. در مورد اینکه منابع مالی بریتانیا برای معیشت بدیل چه بخشی از کل وجوه مالی آن کشور برای مبارزه با مواد مخدر در دوره ۲۰۰۱-۲۰۱۸ را تشکیل داده است، هیچ اطلاعاتی در دسترس نیست. تخصیصات بودجوی بریتانیا برای معیشت بدیل طی سال‌های ۲۰۰۵-۲۰۰۶، حدود ۴۶٪ کل بودجه مبارزه با مواد مخدر این کشور یعنی ۱۵۴,۵ میلیون پوند را تشکیل می‌دهد.

۳۰ INL، سروی مصرف مواد مخدر در افغانستان - ۲۰۱۵، اکتوبر ۲۰۱۶ https://photos.state.gov/libraries/afghanistan/941877/20Use%2FDrug_survey.pdf (تاریخ دسترسی: ۱۵ فبروری ۲۰۲۰)

۳۱ مصاحبه با مقام ارشد وزارت صحت عامه، آگست ۲۰۱۹، کابل.

۳۲ همان.

این کشور بین سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۸، دو مرحله از تسهیلات جامع زراعتی و توسعه روستایی (CARD-F) را با هزینه ای بالغ بر ۶۰ میلیون پوند تمویل کرد، اگرچه مرحله اول در مقایسه با مرحله دوم بیشتر ماهیت "معیشت بدیل" داشت. برنامه اصلی دیگر توسعه بدیل مورد حمایت بریتانیا زون غذایی ۲۰۰۸-۲۰۱۲ هلمند بود. بریتانیا ۴۸ میلیون دالر و ایالات متحده ۷۲ میلیون دالر به آن کمک کردند.

همانطور که قبلاً اشاره شد، ساختار پالیسی ۲۰۰۴ مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده مشابه استراتژی ملی کنترل مواد مخدر بود، با این تفاوت که رکنی مربوط به معیشت بدیل داشت. اما در عمل تا سال ۲۰۰۹، محو کوکنار از اولویت بیشتری برخوردار بود.

به طور کلی، در دوره ۲۰۰۲-۲۰۱۷ (سیگار، ۲۰۱۸: ۱۰۶)، از کل بودجه ۸,۶۲ میلیارد دلاری مبارزه با مواد مخدر، ۱,۴۶ میلیارد دالر به پروژه‌هایی اختصاص یافت که سیگار پروژه‌های "توسعه بدیل" می‌نامد که بین سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۱۵ سالانه ۱۵۰-۲۰۰ میلیون دالر دریافت می‌کرد.

چنانچه از نظرات فوق پیدا است (و جدول ۳ را در زیر ببینید)، بیشتر فعالیت‌های توسعه بدیل از طریق پروژه‌های محلی در مناطقی تطبیق شده است که بر مبنای اهمیت شان به خاطر کشت کوکنار انتخاب شده است. این پروژه‌ها بیشتر روی اهداف ساده جایگزینی محصولات^{۳۳} متمرکز است، حتی وقتی برچسب توسعه بدیل دارند، به امید کاهش مناطق تحت کشت کوکنار.

برای یک دوره، به ویژه بین سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۱۰، تلاش‌هایی برای عادی سازی^{۳۴} مبارزه با مواد مخدر و پرهیز از پروژه‌های خاص محلی، وجود داشت. این امر پاسخی بود به نقش چند منظوره کشت کوکنار از سوی خانواده‌های روستایی در مدیریت خطر و بی‌ثباتی.

هدف چنین تلاش‌هایی (به وارد و دیگران، ۲۰۰۸ مراجعه کنید) گنجاندن کشت کوکنار در پلان گذاری کلان توسعه و توجه بیشتر به خطرات ساختاری و بی‌ثباتی‌های زندگی روستایی بود که [روستاییان را] تشویق می‌کند برای رفع آن خطرات و بی‌ثباتی‌ها کوکنار بکارند.

بازیگران اصلی این تلاش‌ها شامل بانک جهانی، اداره توسعه بین‌المللی بریتانیا، بانک توسعه آسیایی و اتحادیه اروپا بودند. رهنمودهایی که برای درج ملاحظات مبارزه با مواد مخدر در طراحی و تطبیق برنامه‌ها و پروژه‌ها تدوین شده بود، در صدد رسیدن به چشم انداز کلان توسعه روستایی بود.

این ملاحظات تا حدی در شماری از برنامه‌های ملی دارای اولویت^{۳۵} مد نظر گرفته شد و مرحله ۱ تسهیلات جامع زراعتی و توسعه روستایی برآیند مشخص همین رویکرد عادی سازی بود. اما با تغییر اولویت‌ها، شتاب سرمایه گذاری در رویکرد عادی سازی، حفظ نشد.

۳۳ به مثال زون غذایی هلمند نگاه کنید، (منسفیلد، ۲۰۱۹)

۳۴ ارزیابی پیامد اجرای پالیسی در مبارزه با مواد مخدر به مفهوم رایج در پالیسی عامه، که یک رویکرد کثرت گرایانه را در پی دارد و اقتصاد کوکنار را به عنوان یک مشکل توسعه می‌بیند نه تنها یک مساله مرتبط به قانون و نظم یا مساله امنیتی.

۳۵ برنامه‌های ملی دارای اولویت (NPP) در سال ۲۰۰۹ توسط دولت افغانستان آغاز شد و هدف آن تمرکز بر و اولویت دادن به حمایت دولتی مطابق استراتژی توسعه ملی افغانستان بود.

تلاش برای حل مساله کشت کوکنار از طریق برنامه ریزی معیشت بدیل با دو ویژگی کلیدی شناخته می‌شود. اولین ویژگی، همانطور که سیگار (۲۰۱۸: ۱۰۶) بیان می‌کند، ماهیت نسبتاً کوتاه مدت برنامه ریزی معیشت بدیل در پروژه‌های خاص محلی (بین سه تا پنج سال) و فقدان تمرکز طولانی مدت است که در رویکرد عادی سازی میسر است:

”برنامه‌های [توسعه بدیل] که در چند سال گذشته اجرا شده اند به طور عموم فاقد تمرکز استراتژیک مداوم و طولانی مدت بوده اند. برنامه‌ها بر اساس تجزیه و تحلیل منسجم محدودیت‌ها و فرصت‌های رقابتی و پیش شرط‌های پایداری طولانی مدت گزینه‌های معیشت بدیل ساخته نشده اند ...

”برنامه‌ها در عوض، متمایل به رویکردهای کوتاه مدت و عمدتاً متمرکز بر جایگزینی محصول، و تأمین ”عرضه“ مواد زراعتی و فعالیت‌های آموزشی در زمینه شیوه‌های کاشت و ذخیره سازی متمرکز بوده اند. . .

”غالباً وسایل پروژه ای که با استفاده از آنها برنامه‌های [توسعه بدیل] تطبیق می‌شود، دارای عمر کوتاه، دو یا سه ساله هستند - چیزی که برای ایجاد تعهد پایدار جوانب ذی‌دخل به انصراف دائمی از فعالیت‌های غیرقانونی، واضحاً ناکافی است.“

به علاوه، بسیاری از پروژه‌های معیشت بدیل، اگرچه در ولایت‌هایی واقع بود که ساحات قابل توجهی کشت کوکنار در آن وجود دارد، اما بیشتر در ولسوالی‌های متمرکز بودند که منابع بهتر (از نظر آب، زیربناها و دسترسی به بازار) دارند، جایی که انصراف از کشت کوکنار امکان پذیر بود، نه در مناطقی که کشت تریاک در آن بیشتر جا افتاده بود.

همانطور که سیگار اشاره کرد (۲۰۱۸)، بسیاری از پروژه‌ها به عنوان معیشت بدیل برچسب گذاری شده بودند (به منسفیلد و پن، ۲۰۰۵ نگاه کنید)، حتی اگر هیچ تلاش خاصی در جریان طراحی یا اجرای پروژه برای درک یا رفع عوامل کشت کوکنار نشده بود.

بسیاری از معیارهای ارزیابی پروژه در بهترین حالت بر نتایج (outcome) متمرکز بوده و مدعی افزایش درآمد روستایی و اشتغال اند، اما اغلب این معیارها صرفاً به شکل خروجی (output) پروژه نشان داده شده است.

جدول ۳ پروژه‌های اصلی متمرکز بر معیشت بدیل

صندوق تحقیق در باره معیشت بدیل (RALF)	۲۰۰۶-۲۰۰۴	اداره توسعه بین المللی بریتانیا
هدف میکانیزم رقابتی اعطای کمک تحقیقاتی RALF بسیج ایده‌های نوآورانه برای توسعه و ارتقای فرصت‌های معیشت بدیل در افغانستان بود. انتظار می‌رفت تحقیقات مورد نظر به تحقق هدف RALF یعنی ایجاد و گسترش فرصت‌های نوآورانه معیشت بدیل برای روستاییان افغان که به لحاظ اقتصادی وابسته به کوکنار اند، کمک کند.		
زون غذایی هلند (بریتانیا ۴۸ میلیون دالر و ایالات متحده ۷۲ میلیون دالر)	۲۰۱۲-۲۰۰۸	اداره توسعه بین المللی بریتانیا و ایالات متحده
یک برنامه جامع با هدف تغییر ولایت از کشت کوکنار به تولید گندم از طریق سرمایه گذاری در مواد زراعتی، زیربناها و امنیت. موفقیت کوتاه مدت در کاهش میزان کشت کوکنار اما تاثیر نهایی صرفاً در جابجایی کشت کوکنار و پنج سال پس از پایان برنامه، تولید تریاک به رکورد جدیدی رسیده بود.		
تسهیلات جامع زراعتی و توسعه روستایی مرحله ۱ (۳۰ میلیون پوند)	۲۰۱۴-۲۰۰۹	اداره توسعه بین المللی بریتانیا و اداره توسعه بین المللی دنمارک
به عنوان یک برنامه معیشتی برای بهبود درآمد قانونی روستاییان طراحی شد. این برنامه در مرحله ۱، پنج بسته توسعه اقتصادی و دو بسته توسعه اقتصادی آزمایشی را در پنج ولایت تطبیق کرد، بیش از ۶۰۰۰ شغل ایجاد کرد و بیش از ۲ میلیون دالر برای مستفیدین درآمد ایجاد کرد.		
تسهیلات جامع زراعتی و توسعه روستایی مرحله ۲ (اداره توسعه بین المللی بریتانیا ۳۰ میلیون پوند و اداره توسعه بین المللی دنمارک ۲۱ میلیون پوند)	۲۰۱۸-۲۰۱۴	اداره توسعه بین المللی بریتانیا و اداره توسعه بین المللی دنمارک
از برنامه معیشتی در مرحله ۱ به برنامه توسعه بازار تجارتي در مرحله ۲ تبدیل شد، همزمان با حفظ فعالیت‌های زراعتی در مقیاس کوچک با تمرکز بر حمایت از زنان. این برنامه علاوه بر ارائه حمایت گسترده فنی، آموزش و دانش به کارآفرینان، میکانیزم اعطای تسهیم ریسک (risk-sharing grant mechanism) را برای استفاده آن در سرمایه گذاری بخش خصوصی، به کار گرفت.		
برنامه بازسازی بازار زراعتی، ۱۴۳.۷ میلیون دالر امریکایی	۲۰۰۶-۲۰۰۳	اداره توسعه بین المللی ایالات متحده
متمرکز بر بازسازی زیربناها، خدمات مالی روستایی و تکنالوژی زراعتی و توسعه بازار. شامل تهیه مواد زراعتی (کود و تخم گندم).		
برنامه‌های معیشت بدیل، شمال/جنوب/شرق ۴۰۷.۹ میلیون دالر امریکایی	۲۰۰۹-۲۰۰۵	اداره توسعه بین المللی ایالات متحده
در مناطق اصلی کشت کوکنار در سراسر کشور، تمرکز بر پول در برابر کار، توسعه زیربناها و تهیه مواد. تا حدی مشروط اما هیچ تاثیری بر کشت کوکنار ندارد.		
برنامه توسعه زراعتی منطقه یی شمال/جنوب/غرب و شرق (۳۰۱.۵ میلیون دالر امریکایی)	۲۰۱۸-۲۰۱۴	اداره توسعه بین المللی ایالات متحده
مبتنی بر این پیش فرض که بدیل‌های زراعتی با ارزش بالا جایگزین کشت کوکنار می‌شود، اما هدف هیچ کدام به طور خاص حل مشکل کشت کوکنار نبود.		
برنامه باغداری و زراعت تجارتي (۴۰ میلیون دالر امریکایی)	۲۰۱۸-۲۰۱۰	اداره توسعه بین المللی ایالات متحده
مشابه برنامه توسعه زراعتی منطقه یی با تمرکز بر باغداری چند ساله و سبزیجات خارج از فصل اما فاقد تمرکز واضح بر اثرات کوکنار.		
مشوق ایجاد بدیل‌های اقتصادی برای شمال، شرق و غرب عطف به برنامه توسعه زراعتی منطقه یی	۲۰۱۴-۲۰۰۹	اداره توسعه بین المللی ایالات متحده

دومین ویژگی برنامه ریزی معیشت بدیل، حتی در مواردی که ادعا شده است رویکرد "معیشتی" وجود داشته است، توجه خاص به جنبه‌های درآمدی کشت کوکنار و ترویج محصولی است که پتانسیل درآمد زایی مشابه را دارد.

ترویج زعفران توسط وزارت زراعت و دیگران نمونه ای کلاسیک این موضوع است، محصولی که بازده مشابه دارد، مناسب بازار جهانی کالاهای گران قیمت است، و وسیله ای است برای افزایش مشارکت زنان در فعالیت‌های اقتصادی (مینویا و پن، ۲۰۱۶)

اما تمرکز صرف بر معیارهای درآمد و توزیع مواد، طیف وسیع تری از تدابیر حمایت از بازار را نادیده می‌گیرد (پولتون و دیگران، ۲۰۱۰)، تدابیری که اگر ده‌ها کپسول کوچک بخواهند با ریسک‌های بازارهای روستایی روبرو شوند، ضروری است (مینویا و دیگران، ۲۰۱۵). تمرکز صرف بر درآمد و مواد خطرات شایع در افغانستان را نیز نادیده می‌گیرد، خطراتی که سبب بی‌توجهی به آینده و بی‌میلی نسبت به سرمایه‌گذاری طولانی مدت برای بقا در زمان حال، می‌شود.

برنامه ریزی معیشت بدیل با تمرکز صرف بر درآمد، در کنار قیمت، میکانیزم‌های وسیع‌تر حمایت از بازار را نادیده می‌گیرد، میکانیزم‌هایی که کشت کوکنار بر آن متکی است، از جمله قرضه، خرید در مزرعه و دسترسی به زمین. این میکانیزم‌ها کوکنار را در محیط پر ریسک، به یک محصول کم ریسک تبدیل کرده است.

بر اساس اظهارات رئیس پیشین دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد در افغانستان، "توسعه روستایی، خواه اسم آن توسعه بدیل باشد یا توسعه برای معیشت بدیل، در مناطق تولید کننده محصول، به حیث یک استراتژی جایگزین سازی محصول ناکام ثابت شده است... تا زمانی که سکتور غیر رسمی غیرقانونی درآمد و بقا را تضمین کند و میلیون‌ها افغان از آن بهره‌بردار، این کار ادامه خواهد یافت" (بودنبرگ، ۲۰۱۲: ۵).

داده‌ها و شواهد

تدوین و اجرای پالیسی همراه است با ادعاهای گسترده در باره این که دقیقاً ماهیت مشکل کوکنار چیست، چه عواملی آن را به وجود می‌آورد و اثرات فعالیت‌های مبارزه با آن چه بوده است. با هر معیاری، ادعاهای مطرح شده در مورد عینیت و قدرت داده‌های مورد استفاده در تجزیه و تحلیل و نحوه تفسیر آنها، به شدت ناقص اند.

یکی از سنجش‌های بنیادین، مساحت زیر کشت کوکنار و تولید تخمینی سالانه آن بوده است. اما حتی ارزیابی این واقعیت‌های به اصطلاح "ابتدایی" نیز در مورد کوکنار چالش برانگیز بوده است.

همانطور که در گزارش سیگار آمده است (۲۰۱۸: ۳۱)، بین سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۴ برآورد کاملاً متفاوت از مساحت [زیر کشت] از سوی UNODC و مرکز جرم و مواد مخدر اداره اطلاعات مرکزی ایالات متحده ارائه شده است که روش‌های مختلفی را نشان می‌دهد، بدین معنی که نهاد دومی از تصاویر با وضوح بالا استفاده کرده است، و نهاد اولی از روش‌های مختلط از جمله سروی ساحوی کار گرفته است.

در حالی که بهبود روش‌های UNODC به مرور زمان منجر به توافق گسترده در باره دو برآورد متفاوت از آمار در سطح ملی شد، در سطح ولایت‌ها هنوز تفاوت‌های قابل توجهی وجود دارد (نگاه کنید به: سیگار، ۲۰۱۸: ۳۲). تخمین‌های مختلفی از ساحه زیر کشت کوکنار در شش ولایت اصلی تولید کننده تریاک توسط UNODC و مرکز مبارزه با مواد مخدر ارائه شده است، ولایاتی که اقدامات خاص مبارزه با مواد مخدر در آن عملی شده است.

اعتبار داده‌های ابتدایی یک موضوع بود اما تفسیر UNODC از این داده‌ها مسئله دیگری است. یک مثالی که سیگار نقل کرد (۲۰۱۸: ۳۱)، مربوط به این تصور خیالی بود که محو ۲۵٪ ساحه زیر کشت کوکنار "نقطه اوج" حیاتی برای ایجاد عامل بازدارنده در برابر کشت کوکنار در آینده بود.

هیچ مبنای تجربی برای این "نقطه اوج" خیالی که UNODC ادعا کرده بود وجود نداشت، با این حال از آن برای توجیه انگیزه INL در محو کوکنار استفاده شد، اداره ای که بین سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۹، ۲۹۴.۶ میلیون دلار امریکایی را برای از بین بردن ۹۴۴۶ هکتار زمین کشت کوکنار هزینه کرد، در حالی که هدف تعیین شده ۱۰ هزار هکتار زمین در هر سال بود (سیگار، ۲۰۱۸: ۸۹).

همانطور که قبلاً اشاره شد، مفهوم "نقطه اوج" مشکل ساز بود، اما اجرای واقعی برنامه محو کوکنار نیز چنین بود. گزارش خودی از طرف تیم‌های مسئول محو کوکنار سبب برآورد مبالغه آمیز شد تا اینکه در سال ۲۰۰۸ داده‌های حسگر از راه دور به عنوان بهترین وسیله سنجش دقیق محو کوکنار پذیرفته شد.

مخالفت با این نتیجه گیری سیگار (۲۰۱۸: ۱۰۴) که "محو کوکنار یکی از اختلافی ترین جنبه‌های استراتژی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان است ... و شاید بزرگ‌ترین مانع تدوین پالیسی منسجم مبارزه با مواد مخدر باشد"، دشوار است.

تخمین مساحت زیر کشت کوکنار قابل بحث است؛ تفسیرهای ارائه شده در باره عوامل کشت کوکنار و پاسخ مناسب به لحاظ پالیسی، نیز در معرض پرسش است. ادعای سال ۲۰۰۷ دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد مبنی بر اینکه هیچ ارتباطی بین فقر و کشت کوکنار وجود ندارد بلکه مساله مربوط به حرص، جرم پیشگی و شورش گری است، توسط مدافعان محو کوکنار در ایالات متحده برای توجیه راه حل خود، دفاع از سم‌پاشی هوایی و تحقیر برنامه معیشت بدیل، به کار گرفته شد.

با این حال همانطور که سیگار بیان کرد (همان: ۳۳)، ادعای UNODC با یک ارزیابی مستقل از نظرسنجی کوکنار به چالش کشیده شد و نشان داده شد که این ادعا فاقد مبنای تجربی است (UNODC، ۲۰۰۸: ۱۲؛ ۵۲) ادعاهای مشابهی در باره ارتباط بین منازعه و تریاک نیز مطرح شده است که منازعه را علت اصلی کشت کوکنار می دانند.

تحقیقی با استفاده از داده‌های مساله دار UNODC در باره کشت کوکنار در سطح ولسوالی، داده‌های مربوط به تلفات نظامیان غربی به عنوان عامل نیابتی منازعه و این پنداشت که منازعه زیرساخت‌های مهم برای محصولات بدیل را از بین می برد، انجام شد تا ادعا کند که تولید مواد مخدر ناشی از منازعه است (لیند و دیگران، ۲۰۱۴).

حوزه دوم شواهد سازی در مورد پیوند بین اقدامات مبارزه با مواد مخدر و اثرات آنها بوده است. در مورد روابط علی بین اقدامات انجام شده و تأثیرات آن بر ساحه زیر کشت کوکنار، قطعاً ادعا کم نبوده است. کاهش شدید ساحه زیر کشت کوکنار در بلخ در سال‌های ۲۰۰۶-۲۰۰۷ و نحوه دستیابی به آن به عنوان مثال ذکر شد:

" [...] سایر ولایت‌های افغانستان باید تشویق شوند تا از الگوی این منطقه شمالی پیروی کنند، جایی که رهبری، مشوق‌ها و امنیت باعث شده تا دهاقین از تریاک انصراف کنند (UNODC و جمهوری اسلامی افغانستان، ۲۰۰۷)

"دهاقین فقیر در شمال و شرق کوهستانی افغانستان که دو تا سه سال پیش کوکنار می کاشتند اکنون بیشتر آنها کشت را متوقف کرده اند، زیرا فرصت‌های امنیت، حکومتداری و توسعه در این مناطق بهبود یافته است ... و همانطور که موفقیت‌های اخیر در بلخ، بدخشان و ننگرهار نشان می‌دهد" (دفتر امور بین المللی مواد مخدر و تنفیذ قانون، ۲۰۰۸)

شواهد تأیید کننده این ادعاها قانع کننده نیست. در بلخ، شواهد اندکی در باره فرصت‌های توسعه‌ی حکومتداری خوب یافت می‌شود، اگرچه در وجود امنیت تردیدی نبود (پن، ۲۰۰۸). در بدخشان نیز، جایی که USAID پنج سال "برنامه معیشت جایگزین" را تمویل کرد، گفته می‌شد که توسعه بدیل دهاقین را از کشت کوکنار منصرف کرده است:

"در طول چهار سال برنامه توسعه بدیل برای شمال شرق افغانستان، تولید سبزیجات، غلات و محصولات باغی به طور چشمگیری در بدخشان افزایش یافت، در حالی که به گفته دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد، کشت کوکنار بیش از ۹۹ درصد کاهش یافت و از ۱۵۶۰۷ هکتار در سال ۲۰۰۴ به کمتر از ۲۰۰ هکتار در پایان برنامه توسعه بدیل برای شمال شرق افغانستان در ماه فروری ۲۰۰۹ رسید (اداره توسعه بین المللی ایالات متحده، ۲۰۰۹).

این ادعا در مورد برنامه توسعه بدیل برای شمال شرق افغانستان مطرح بود:

"دهاقین بدخشان کمتر کوکنار کاشتند زیرا تصمیم اقتصادی منطقی گرفتند که می‌توانند با کاشت [...] درآمد بیشتری کسب کنند. آنها داوطلبانه از کشت کوکنار صرف نظر کردند [...] زیرا برنامه وسیع و پایدار توسعه بدیل برای شمال شرق افغانستان رشد اقتصادی و فعالیت تجارتي را تقویت کرد." (همان)

اما شواهدی وجود دارد که کاهش قیمت تریاک همراه با افزایش قابل توجه قیمت کاه گندم عنصر مهمی در انصراف از کشت کوکنار در این زمان بود، و سبزیجات فقط در برخی از مناطق دارای آبیاری خوب و متصل به بازار بازده کافی می‌دهد (منسفیلد، ۲۰۰۷) تا بخشی از ضرر ناشی از دست دادن درآمد کوکنار را جبران کند.

اگرچه در بلخ، شواهد محکم تر در باره دلایل توقف کشت کوکنار بیشتر مربوط به توانایی عطا والی ولایت بود، به گونه ای که یادآور ممنوعیت دوره طالبان بود، و مشخص شده بود که کشت بیشتر مجاز نخواهد بود، و وی در موقعیتی بود که این ممنوعیت را اجرا کند.

دلایل و انگیزه‌های وی برای اتخاذ این موضع هنوز مشخص نیست، اما ممکن است با این دو عامل بی ارتباط نباشد: تلاش وی برای تثبیت موقعیت اش به عنوان یک شخصیت سیاسی که می‌تواند با تمویل کنندگان کار کند و دسترسی آسان وی به منابع درآمد بدیل.

سقوط قیمت تریاک و این واقعیت که بخش عمده تولید در مناطق تحت آبیاری خوب بود که احتمالاً گزینه‌های زراعتی بدیل در آن وجود داشت، احتمالاً در مؤثریت ممنوعیت کشت کوکنار نقش داشت (منسفیلد و پن، ۲۰۰۸).

این نمونه‌ها نتیجه گیری عمومی تر سیگار را (منبع پیشین: ۱۰۶) در مورد چالش‌های ارزیابی برنامه ریزی توسعه بدیل تحت تمویل ایالات متحده با توجه به نتایج مبارزه با مواد مخدر، تایید می‌کند. یک مشکل عمومی تری که تنها مربوط به برنامه‌های تمویل شده توسط ایالات متحده نیست این است که تأثیرات برنامه عمدتاً از نظر خروجی (output) و در بهترین حالت از طریق تأثیرات کوتاه مدت ارزیابی می‌شود.

مشکل دیگر، به ویژه در مورد برنامه‌های تحت تمویل USAID، این است که تأثیرات برنامه عمدتاً توسط سازمان تطبیق کننده ارزیابی می‌شود، نه مستقلاً توسط USAID، چنانچه در مورد برنامه توسعه بدیل برای شمال شرق در بدخشان دیده شد. هم اداره توسعه بین المللی ایالات متحده و هم برنامه توسعه بدیل برای شمال شرق هر دو بدون پرسش از داده‌های UNODC استفاده کردند، در حالی که از محدودیت‌های آن بسیار کم آگاهی داشتند.

نکته پایانی که باید بیان شود مربوط به عوامل مکانی و زمانی پیچیده کشت کوکنار است. اقدامات پالیسی در یک مکان برای کاهش سطح کشت کوکنار می‌تواند به راحتی کشت را به جاهای دیگر منتقل کند، همانطور که زون غذایی هلمند به خوبی نشان می‌دهد (منسفیلد، ۲۰۱۹).

به همین ترتیب، کاهش چشمگیر سطح کشت در یک سال که به عنوان موفقیت تبلیغ شده است، اغلب موقت بوده است، زیرا توافقات سیاسی لازم برای کاهش کشت، از بین رفته است، همانطور که در سال‌های ۲۰۰۴-۲۰۰۵ و ۲۰۰۶-۲۰۰۷ در ننگرهار مشاهده شد (منسفیلد و پن، ۲۰۰۷: ۵-۷).

داده‌های رسمی در باره مساحت زیر کشت کوکنار و ارزیابی تاثیرات فعالیت‌های انجام شده برای کاهش کشت کوکنار به ندرت به دلایل اساسی تغییر سطح زیر کشت در ولسوالی‌ها و ولایات یا جابجایی کشت بین این مناطق، توجه کرده است، و به عوامل طولانی مدت کشت و دلایل اساسی آن نیز نپرداخته اند.

نتیجه گیری و پیامدها

بررسی اجمالی پالیسی‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان از سال ۲۰۰۱ به بعد روشن می‌سازد که در باره وجود اجندای "به هم پیوسته" یا یکپارچه (گودهند و دیگران، ۲۰۲۰) برای رسیدگی به نقش کوکنار در ایجاد امنیت، صلح یا توسعه، در عمل شواهد اندکی دیده می‌شود.

در واقع تلاش‌های انجام شده برای مبارزه با مواد مخدر، اقتصاد کوکنار را عملاً به عنوان یک مساله جرمی و امنیتی تلقی کرده است. هرچند پالیسی‌هایی وجود داشته است که دیدگاه کلان تری داشته و به عنوان مثال تلاش کرده اند مبارزه با مواد مخدر را در برنامه ریزی‌های توسعه‌ی بگنجانند، اما شواهد نشان می‌دهد که محو کوکنار، توسعه بدیل و مسائل امنیتی اساساً به عنوان مشکلات مجزا بررسی شده که می‌توانند از طریق اقدامات فنی حل شوند.

این اقدامات شامل محو کوکنار، جایگزین سازی محصول یا ممنوعیت کوکنار است، اقداماتی که در دستیابی به اهداف خود به شدت ناموفق بوده اند.

استبداد ناشی از اضطراب قطعاً وجود داشته است، و اقتصاد کوکنار به عنوان مانع و فاجعه آمیز برای افغانستان پنداشته شده است. پاراگراف آغازین پیش نویس گزارش امن سازی آینده افغانستان بسیار صریح است (ج.ا.ا/ادارات بین المللی، ۲۰۰۴: ii)، و از استعاره موقعیت تاریخی افغانستان در چهارراه جاده ابریشم برای توصیف موقعیت آن در سال ۲۰۰۴ هنگامی که با یک انتخاب روبرو بود، استفاده می‌کند:

"یک راه به دموکراسی میانه، خوشبخت، از نظر اقتصادی مستقل، و اهل دوستی با غرب می‌انجامد که پلی فرهنگی می‌شود بین جوامع مسلمان و غرب و از این طریق نظریه برخورد تمدن‌ها را نفی می‌کند. راه دیگر بازگشت به یک دولت ناکومافیایی است که مشخصه آن بی قانونی و شبه نظامیان منطقه ای است. ..."

این حس اضطراب، سبب واکنش‌های سخت‌گیرانه شده است، به ویژه در قالب فعالیت‌های محو و ممنوعیت کوکنار، که به دلیل چالش‌های اجرایی، به شکست‌های تاکتیکی و استراتژیک منجر شده است.

تلاش‌هایی برای ارائه مشوق ترک کوکنار از طریق توسعه بدیل و تلاش‌هایی برای ارائه مشوق ترک کوکنار از طریق محو آن، وجود داشته است. چارچوب‌های زمانی کوتاه مدت، ضعف در برنامه ریزی و عدم سازگاری زمانی - چه رسد به سازگاری مکانی - باعث شده است که هر دو رویکرد در بهترین حالت بی اثر، و در بدترین حالت زیان‌بخش باشد.

اما عدم انسجام بین بازیگران اصلی پالیسی مبارزه با مواد مخدر و بین قوای مختلف دولتی بازیگران اصلی بارزترین ویژگی پالیسی مبارزه با مواد مخدر است. به طور خلاصه، منافع استراتژیک این بازیگران متفاوت و گاهی متضاد بوده است و دولت افغانستان (در کمال چندپارگی) در موقعیتی نبوده است که بتواند رهبری روند را به عهده بگیرد و منافع خود را اعمال کند.

این مساله می‌تواند یک شکست کلاسیک عمل جمعی توصیف شود که نتوانست برای یک چالش شناخته شده یک پالیسی منسجم تدوین کند. اما این نیز واضح است که بازیگران مختلف مسایل پالیسی را به روش‌های مختلف تعریف می‌کنند و بنابراین هیچ انسجامی در مورد راه حل‌های ممکن وجود ندارد. باید گفت که بررسی سیگار (۲۰۱۸) به گونه بسیار صریح، شکست تلاش‌های ایالات متحده را تصدیق می‌کند.

با این حال، شکست در سطح استراتژیک برجسته تر است: بلندپروازی برای دستیابی همزمان به امنیت، صلح، دولت سازی و توسعه، با استفاده از ابزارهای ناکافی، هر گونه تلاش برای برخورد سازنده با اقتصاد کوکنار را ناکام ساخته است.

در قلب این ناکامی تلاش‌هایی قرار دارد که خواستار آشتی «سه گانه دشوار» پالیسی (رودریک، ۲۰۱۱) یعنی اهداف متضاد همراه با ناتوانی در اولویت بندی، تعیین ترتیب و مدیریت توازن بین دستیابی به امنیت، دولت سازی، کاهش کشت کوکنار و توسعه است - موضوعی که در بحث پایانی بدان بر خواهیم گشت.

مفهومی که رودریک به کار می‌برد یعنی «سه گانه دشوار» پالیسی (رودریک، ۲۰۱۱)، برای بیان این که همه چیزهای خوب (ادغام اقتصادی، حاکمیت ملی و دموکراتیزاسیون) نمی‌توانند همزمان در دولت سازی لیبرال جمع شوند، قیاس قدرتمندی است که می‌توان از آن بهره برد.

همانطور که گودهند و دیگران (۲۰۲۰) پیشنهاد کرده اند، کنترل مواد مخدر، صلح سازی و توسعه یک «سه گانه» هم ارز است؛ و ممکن است تنها دو هدف از این اهداف به طور همزمان محقق شود. علاوه بر این، ناتوانی در اولویت بندی، تعیین ترتیب و ایجاد موازنه بین دستیابی به امنیت، دولت سازی، کاهش کشت کوکنار و حمایت از توسعه، به این معنی بوده است که در واقع هیچ یک از اهداف برنامه بازسازی محقق نشده است.

اما شاید ما نباید تعجب کنیم زیرا تلاش بیشتر همه طرف‌ها این بوده است که در «بازی» پالیسی حضور داشته باشند و به جای آنکه لزوماً به موفقیت پالیسی دست یابند، در صدد پاداش گیری از این حضور اند (کین و اندرسون، ۲۰۱۸).

بنابراین، این وضعیت به لحاظ مشارکت در پالیسی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان ما را به کجا می‌رساند؟ با توجه به الزاماتی که زمینه ساز پالیسی سازی و اقدامات در افغانستان شده است، تا چه اندازه می‌توان از شواهد آگاه سازی پالیسی استفاده کرد و با توجه به شرایط، چگونه می‌توان به طور مؤثر چنین شواهدی را ایجاد کرد؟

کرن بروک سه رویکرد را برای مشارکت در پالیسی شناسایی کرده است. رویکرد نخست، برداشتی نسبتاً محدود مبنی بر استفاده از تحقیق و تجزیه و تحلیل برای تأثیرگذاری بر سازندگان اصلی پالیسی‌های مواد مخدر در سطح جهانی و ملی است. این رویکرد چنین می‌پندارد که یک رویکرد مبتنی بر شواهد می‌تواند رویه پالیسی را تغییر دهد - بیان حقیقت در برابر قدرت.

با توجه به استدلال‌های مطرح شده در این گزارش، و بر اساس شواهد مربوط به پالیسی سازی و پالیسی سازان مبارزه با مواد مخدر در افغانستان، به سختی می‌توان باور کرد که در حال حاضر چنین مشارکت مستقیم در زمینه پالیسی سازی برای مبارزه با مواد مخدر در افغانستان و برای افغانستان، حاصلی در پی داشته باشد.

با این حال نباید گفت که افشای وسیع شکست پالیسی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان فاقد اهمیت است و نمی‌توان روایت‌های پالیسی متفاوت و بهتری (رو، ۱۹۹۶) ساخت.

رویکرد دوم سهم گیری بیشتر در پالیسی و عمل و استفاده از تحقیقات برای تأثیرگذاری بر بازیگران اصلی از جمله دولت‌ها، کمک کنندگان و جامعه مدنی در تدوین و اجرای پالیسی مبارزه با مواد مخدر است.

با توجه به فضای چندپاره و سیاست زده کنونی افغانستان، این کار بدون چالش نیست، اما ممکن است در زمینه‌های خاص مانند مصرف مواد مخدر و برنامه ریزی توسعه بدیل فرصت‌هایی وجود داشته باشد تا از طرق خاص برای تأثیرگذاری بر رویه‌ها یا آگاه سازی آن اقدام کرد.

رویکرد سوم به دنبال نقش آفرینی در پالیسی و عمل برای تأثیرگذاری بر تغییرات اجتماعی به نفع افرادی است که توسط اقتصادهای غیرقانونی مرزی به حاشیه رانده شده اند. این کار مستلزم تعامل با سازمان‌های مردمی و نمایندگان آنها و همچنین دولت، جامعه و کمک کنندگان است.

روش‌های زیادی برای عملی سازی این کار وجود دارد. یکی از این راهکارها سهم‌گیری و تأثیرگذاری وسیع و سنجیده در مباحثات عمومی در باره مسایل کلیدی از طریق رسانه‌های مناسب است. راهکار دیگر، شناسایی و رسیدگی به حوزه‌های انتخابیه مهمی است که فرصت حمایت استراتژیک از آنها وجود دارد.

این رویکرد ممکن است متضمن اجندایی باشد که بیشتر مناسب یک فعال اجتماعی است، مثلاً کار با جوامع مرزی یا نمایندگان آنها (مواد مخدر و نظم و بی‌نظمی، ۲۰۲۰)، کسانی که در مباحثات مربوط به پالیسی کوکنار در حاشیه بوده اند، برای سهیم سازی آنها و دادخواهی برای منافع شان. شناسایی این حوزه‌های انتخابیه و فرصت‌های مشارکتی که ممکن است آنها فراهم کنند، می‌تواند نقطه شروع استراتژی آینده واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان برای مشارکت در سطح ملی برای مبارزه با مواد مخدر باشد.

Bewley-Taylor, D.R. (2014) Legitimacy and modernity via policy transfer: The utility of the 2003 Afghan National Drug Control Strategy. *International Journal of Drug Policy* 25: 1009-1018.

Bjelica, J. (2018) How to Fight the Booming Opiate Economy? Harsher and progressive laws, but to no avail. *Afghanistan Analyst Network*, 14 June 2018, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/how-to-fight-the-booming-opiate-economy-harsher-and-progressive-laws-but-to-no-avail/>

Bjelica, J. (2019) Afghanistan's Anti-Corruption Institutions: Too many, and with too few results. *Afghanistan Analysts Network*, 29 May 2019.

Buddenberg, Doris and William A. Byrd (editors) (2006) *Afghanistan's Drug Industry:*

Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy. Vienna and Washington, DC: UNODC and the World Bank.

Buddenberg, D. (2012) Crop Substitution and Narcotics Control, 1972 – 2010. Chapter 25 in van Bijlert, M. and Kuovo, S (eds) *Snapshots of an Intervention: The Unlearned Lessons of Afghanistan's Decade of Assistance (2001-2011)*. Kabul, Afghanistan Analysts Network.

Byrd, W.A. (2007) *Responding to Afghanistan's Development Challenge: An Assessment of Experience During 2002-2007 and Issues and Priorities for the Future*, South Asian Region. PREM Working Paper Series, Report No. SASPR-11. Washington: The World Bank.

Byrd, W.A. (2015). *Economic Management in Afghanistan: What Worked, What Didn't, and Why?* Briefing Paper. Kabul, Afghanistan Analysts Network.

Christian Aid (2019) *Peace, illicit drugs and the SDGs. A Development Gap*. Policy Brief, London, Christian Aid.

Clark, K. (2020) *The Cost of Support to Afghanistan: Considering inequality, poverty and lack of democracy through the 'rentier state' lens*. Special Report, Afghanistan Analysts Network.

DCAF Afghanistan Working Group (2011) *Afghanistan's Security Sector Governance Challenges*, DCAF Regional Programme Series No 10. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Drugs & (dis)order (2020) *Voice from the borderlands 2020: Illicit drugs, development and peacebuilding*. London. Drugs & (dis)order team, SOAS.

Fishtein, P. and Wilder, A. (2011) *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Boston. Feinstein International Centre, Tufts University.

Goodhand, J. and Mansfield, D. (2010) *Drugs & (dis)order: A Study of the Opium Trade, Political Settlements and State-Making in Afghanistan*. Working Paper no. 83. Crisis States Working Paper Series No 2, LSE.

Goodhand, J., Meehan, P., Bhatia, J., Ghiabi, M. and Sanin, F.G. (2020) *Critical policy frontiers: the drugs-development-peacebuilding trilemma*. *Journal of International Drugs Policy*.

Government of Afghanistan/International Agency Report (2004) Securing Afghanistan's future: Accomplishments and the Strategic Path Forward. Draft. Prepared for the March 2004 International Conference. Kabul.

Habermas, J. (1976) *Communication and the evolution of society* (English ed. 1979). London, Heinemann.

Hall, S. M., Havassy, B. E. and Wasserman, D. A. (1990) Commitment to abstinence and acute stress in relapse to alcohol, opiates, and nicotine. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 58(2), 175–181. <https://doi.org/10.1037/0022-006X.58.2.175>

Keane, C. (2016) The Impact of Bureaucratic Conflict on US Counternarcotic Efforts in Afghanistan. *Foreign Policy Analysis* 12: 295-314.

Keen, D. and Andersson, R. (2018) Double games: Success, Failure and the relocation of risk in fighting terror, drugs and migration. *Political Geography* 67, 100-110.

Lind, J. L., Moene, K. O. and Willumsen, F. (2014) Opium for the Masses? Conflict-Induced Narcotics Production in Afghanistan. *The Review of Economics and Statistics*, 96 (5): 949-966.

Lister, S. (2006) *Caught in Confusion: Local Governance Structures in Afghanistan*. Briefing Paper. Kabul, AREU.

Mansfield, D. (2019) *The Helmand Food Zone: The Illusion of Success*. Synthesis Paper, Kabul, AREU.

Mansfield, D. and Pain, A. (2005) *Alternative Livelihoods: Substance or Slogan?* Briefing Paper. Kabul, AREU.

Mansfield, D. and Pain, A. (2006) *Opium Poppy Eradication: How to raise risk when there is nothing to lose?* Briefing Paper, Kabul, AREU.

Mansfield, D. and Pain, A. (2007) *Evidence from the Field: Understanding Changing Levels of Opium Poppy Cultivation in Afghanistan*. Briefing Paper, Kabul, AREU.

Mansfield, D. and Pain, A. (2008) *Counter-Narcotics in Afghanistan: The Failure of Success?* Briefing Paper. Kabul, AREU.

Minoia, G. and Pain, A. (2016) *Saffron: The social relations of production*. Working Paper 48. SLRC, AREU and ODI.

Minoia, G., Mumtaz, W. and Pain, A. (2015) *Peeling the Onion: Social Regulation of the Onion Market, Nangarhar, Afghanistan*. *Economic & Political Weekly*, L (9):79- 86.

Ministry of Counter Narcotics (2006) *National Drug Control Strategy*. Kabul, MCN, IROA.

Mosse, D. (2004) Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice. *Development and Change* 35 (4): 639-671.

Nemat, O. and Pain, A. (2020) *Measuring progress towards SDG16 in Afghanistan: ignoring the elephant in the room*, *International Journal of Drug Policy*. Submitted.

Olson, M. (2000) *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.

- Pain, A. and Shah, S. M. (2009) Policymaking in Agriculture and Rural Development in Afghanistan. Policy Process Studies. Kabul: AREU.
- Pain, A. (2011) Opium Strikes Back. The 2011 Return of Opium in Balkh and Badakhshan Provinces. Case Study Series. Kabul: AREU.
- Pain, Adam. (2012) Livelihoods, basic services and social protection in Afghanistan. Working Paper 3. SLRC/AREU. ODI London.
- Poulton, C., Dorward, A. and Kydd, J. (2010) The Future of Small Farms: New Directions for Services, Institutions, and Intermediation. *World Development*, 38 (10): 1413-1428.
- Rodrik, D. (2011) *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. Oxford, Oxford University Press.
- Roe, E. (1994) *Narrative Policy Analysis*. Durham and London. Duke University Press.
- Rubin, B. (2002) *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*. New Haven and London, Yale University Press.
- Saltmarshe, D. and Medhi, A. (2011) *Local Governance in Afghanistan: A View from the Ground*. Synthesis Report. Kabul, AREU.
- SIGAR (2018) *Counternarcotics: Lessons from the U.S Experience in Afghanistan*. Special Inspector General for Afghanistan, Arlington, Virginia.
- SIGAR (2019) *Reintegration of Ex-Combatants*, <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-19-58-LL.pdf> (accessed on 2 August 2020); Derkson, D., 2011. *Impact or Illusion? Reintegration under the Afghanistan Peace and Reintegration Program*, <https://www.usip.org/sites/default/files/PB%20106.pdf> (accessed on 12.07.2020)
- State Department, 2020. *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America*.
- Suhrke, A. (2011) *When More is Less: The International Project in Afghanistan*. London, Hurst.
- Todd, Catherine and Safi, Naqibullah and Strathdee, Steffanie. (2005). *Drug Use and Harm Reduction in Afghanistan*. *Harm Reduction Journal*. 2. 13. 10.1186/1477-7517-2-13.
- Todd, C.S., Macdonald, D. Khoshnood, K. Mansoor, G.F. Eggerman, M. Panter-Brick, C., (2012) *Opiate use, treatment, and harm reduction in Afghanistan: recent changes and future directions*, *International Journal of Drug Policy*, Sep; 23 (5): 2012, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22717389> (Accessed on 12.07.2020).
- Transnational Institute (2006) *Losing Ground: Drug Control and War in Afghanistan*. TNI.
- UNODC (2007) *Afghanistan Opium Survey 2007*. Kabul & Vienna. Ministry of Counternarcotics and UNODC.
- UNODC (2008) *Thematic Evaluation of the Technical Assistance Provided to Afghanistan by the United National Office on Drugs and Crime. Illicit Monitoring Program, Volume 6*. Vienna, UNODC

UNODC (2009). Drug Use in Afghanistan: 2009 Survey. <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Afghan-Drug-Survey-2009-Executive-Summary-web.pdf>

UNODC (2014) Impacts of Drug Use on Users and Their Family in Afghanistan. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Impacts_Study_2014_web.pdf

UNODC (2016) Afghanistan Opium Survey 2016. Cultivation and Production. Kabul, UNODC and Ministry of Counter Narcotics/ Narcotics Survey Directorate.

UNODC (2019) Research Brief, Global Overview of Alternative Development Projects (2013-2017). Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime.

US Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, (2010) Opium Smoke: The Study of Second- and Third-Hand Exposure in Women and Children of Afghanistan. <http://www.state.gov/documents/organization/141833.pdf>

Ward, C., Mansfield, D., Oldham, P and Byrd, E (2008). Afghanistan: Economic Incentives and Development Initiatives to Reduce Opium Production. Kabul. DFID and World Bank

Wilder, A. (2007) Cops and Robbers, Cops or Robbers? The struggle to Reform the Afghan National Police. Issues Paper Series. Kabul: AREU.

World Bank, Islamic Republic of Afghanistan (2014): Agriculture Sector Review: Revitalizing Agriculture for Economic Growth, Job Creation and Food Security. Washington, DC, 2014.

World Bank and the Islamic Republic of Afghanistan (2015) Poverty Status Update: An analysis based on National Risk and Vulnerability Assessment. (NRVA) 2007/8 and 2011/12. Kabul, World Bank

Zeza, A. and Migotto, M. (2007). Towards a Framework for Agricultural Development and Food Security in Afghanistan. In Pain, A. and Sutton, J. (eds) Reconstructing Agriculture in Afghanistan. Rome and London, Food and Agricultural Organization and Practical Action. 251-281.



ISBN 978-9936-641-70-9



9 789936 641709

واحد تحقیق
و ارزیابی
افغانستان



تحقیق برای افغانستان بهتر

drugs &
(dis)order

"مواد مخدر و نظم (و بی نظمی): ایجاد اقتصاد پایدار صلح در دوره پس از جنگ" پروژه صندوق تحقیقات چالش‌های جهانی است که شواهد جدیدی را در باره چگونگی تبدیل اقتصاد مواد مخدر غیرقانونی به اقتصاد صلح در افغانستان، کلمبیا و میانمار گردآوری می‌کند.

مطالب این مقاله دیدگاه نویسنده (گان) است و لزوما نظرات صندوق تحقیقات چالش‌های جهانی، حکومت بریتانیا یا سازمان‌های همکار را بازتاب نمی‌دهد.

© مواد مخدر و نظم (و بی نظمی) ۲۰۲۱

تویتر: @drugs_disorder

وبسایت: www.drugs-and-disorder.org

تصویر جلد: باغ متراکم الگویی سیب. تصویر متعلق به بانک جهانی. جلد داخلی: ایستگاه موتورهی آماده انتقال توسط شتر یا قاطر در سرسوبی ننگرهار، افغانستان. تصویر متعلق به OSDR. جلد پشتی: آموزش دهاقین افغان برای استفاده از فنون زراعت. تصویر متعلق به اداره توسعه بین المللی بریتانیا.