

# مقابله با مواد مخدر: درسی هایی از تجربیات آمریکا در افغانستان



**CUDRAS**  
Center for Universal Drug Researches  
Approaches & Studies

فصلنامه شماره پنج – اداره سربازرس ویژه برای بازسازی افغانستان



گزارش اداره سرمفتش ویژه برای بازسازی افغانستان

ژوئن ۲۰۱۸

مقابله با مواد مخدر:

درسی هایی از تجربیات آمریکا در افغانستان

## فهرست

۸	مقدمه
۸	خلاصه اجرایی
۹	یافته‌ها
۱۸	درس‌ها
۲۰	توصیه‌ها
۲۱	توصیه‌های ویژه افغانستان
۲۱	توصیه‌های عمومی
۲۱	توصیه‌های شعبه قانونگذاری
۲۲	توصیه‌های شعبه اجرایی
۲۴	<b>فصل اول؛ مواد مخدر و اقتصاد افغانستان</b>
۲۶	معرفی
۳۲	اقتصاد افیون پایه افغانستان
۳۵	زمینه تاریخی تولید تریاک افغانستان
۳۷	تجارت تریاک از مزرعه تا بازار
۳۹	پردازش
۴۰	صادرات
۴۲	دیگر آثار اقتصاد افیونی
۴۳	چرا خشخاش کاشته می‌شود؟
۴۵	پاسخ‌های ایالات متحده آمریکا
۵۰	تحلیل مجموع منابع مالی تخصیص یافته به فعالیتهای مبارزه با مواد مخدر

۵۴.....	اجرای قانون ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر.....
۵۶.....	امحاء.....
۵۷.....	توسعه جایگزین.....
۵۸.....	کسب حمایت سیاسی و ساخت نهادها در افغانستان.....
۵۹.....	نکات کلیدی در خصوص درک تلاش‌های مبارزه با موادمخدر در افغانستان.....
۵۹.....	فقدان امنیت، ضمانت اجرای قوانین، فرصت‌های اقتصادی و تأثیر ناچیز مبارزه با موادمخدر.....
۶۰.....	مصرف داخلی مواد مخدر در افغانستان و کاهش تقاضا.....
۶۲.....	استراتژی‌ها و اولویت‌هایی که در طول زمان تغییر یافت.....
۶۳.....	پیگیری‌های طولانی مدت، از طریق تاثیرات کوتاه مدت اندازه‌گیری می‌شود.....
۶۴.....	عناصر مورد نیاز برای مبارزه تاثیرگذار مواد مخدر اغلب خارج از مسئولیت‌های افرادی است که با مواد مخدر به مبارزه می‌پردازند.....
۶۴.....	مقایسه با برنامه کلمبیا.....
۶۷.....	مشکلات با معیارهای و اندازه‌گیری اجرایی.....
۶۸.....	منابع اطلاعاتی.....
۷۰.....	اطلاعات درباره کشت و ریشه کنی خشخاش.....
۷۲.....	برآورد کل کشت خشخاش به تفکیک استان (هکتار).....
۷۶.....	اطلاعات ضعیف از پیوند خشخاش و شورش‌ها.....
	<b>فصل دوم؛ شرح وقایع مبارزه با مواد مخدر در مورد تلاش برای بازسازی</b>
۸۰.....	<b>افغانستان.....</b>
۸۳.....	شروع از هیچ چیز: ۲۰۰۲-۲۰۰۳.....
۸۴.....	انگلیس به عنوان سرپرست مبارزه با مواد مخدر.....
۸۵.....	عدم تمایل آمریکا به مشارکت در مبارزه با مواد مخدر.....
۸۶.....	نهادسازی و توسعه شعب.....
۹۴.....	مطرح شدن مبارزه با مواد مخدر به عنوان یک اولویت: ۲۰۰۴-۲۰۰۸.....
۱۰۵.....	بهره‌مندی از نیروهای نظامی در این زمینه: ۲۰۰۹-۲۰۱۲.....

مشکلی مغفول مانده: ۲۰۱۳-۲۰۱۶.....	۱۰۹
عقب نشینی: ۲۰۱۷-۲۰۱۸.....	۱۱۲
فصل سوم: مباحث سیاست و تاثیرات رشته تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در	
عرصه عمل.....	۱۱۶
اجرای قانون ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر.....	۱۱۹
عملیات تعلیمات، کمک و مشورت.....	۱۲۰
ممنوعیت از نظریه تا عمل.....	۱۲۰
تدبیر: اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر در آغاز.....	۱۲۲
تقویت تلاش‌های ممنوعیت و اجرای قانون توسط ایالات متحده.....	۱۲۸
نظامی‌سازی و موج تحرک، سپاس‌گذار.....	۱۳۵
واحد تامین مالی تهدیدات افغانستان، سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۴.....	۱۳۷
موفقیت‌های تاکتیکی، شکست‌های استراتژیک.....	۱۴۳
کمپین ممنوعیت هوایی USFOR-A و ANDSF، سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۱۸.....	۱۴۵
بمباران هوایی آزمایشگاه‌های فراوری تریاک.....	۱۴۵
پیشینه‌ای از آزمایشگاه‌های مواد مخدر.....	۱۴۵
عدم شفافیت در ارقام و دخالت طالبان در تجارت مواد مخدر.....	۱۴۶
تاکتیک جدید، اهداف مشابه.....	۱۴۹
مزایای نامشخص.....	۱۵۰
ریشه کنی: جنگ بر سر محصولات.....	۱۵۶
مبهم کردن وضعیت: کمپین انگلستان برای ریشه کنی همراه با جبران خسارت.....	۱۵۷
تغییر در رهبری INL و فشار برای ریشه کنی.....	۱۶۱
ایجاد نیروی ریشه کنی.....	۱۶۲
ریشه کنی تحت هدایت فرمانداری‌ها.....	۱۷۰
پیگیری سم‌پاشی توسط INL.....	۱۷۶
سم‌پاشی هوایی.....	۱۷۶
سم‌پاشی مبتنی بر زمین.....	۱۷۸

۱۸۲	پایان بحث‌های سم‌پاشی.....
۱۸۶	ریشه‌کنی: از نظریه تا واقعیت.....
۱۹۶	چرا GIS.....
۱۹۷	ریشه‌کنی: بزرگترین مانع در برابر اتخاذ یک سیاست منسجم مبارزه با مواد مخدر...۱۹۷
۱۹۹	توسعه جایگزین: ارتقای اقتصاد قانونی.....
۲۰۱	سکوت اولیه و گذار به کمک مشروط.....
۲۰۲	کمک مشروط.....
۲۰۵	نهادینه سازی مبارزه با مواد مخدر در قالب برنامه‌های توسعه.....
۲۰۶	برنامه های توسعه جایگزین در افغانستان از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۸.....
۲۰۷	جایگزینی محصول و گسترش اقتصاد قانونی.....
۲۰۹	مقایسه نادرست میان خشخاش و گندم.....
۲۱۲	برنامه توسعه جایگزین، تأثیر اندک در مبارزه با مواد مخدر.....
۲۱۶	حوزه‌های غذایی.....
۲۲۰	۲۰۱۴ تا امروز: درس‌هایی که مشاهده شد ولی اجرا نشد.....
۲۲۲	نقش توسعه جایگزین در نتایج مبارزه با مواد مخدر.....
۲۲۵	رویکردهای تقسیم شده به توسعه جایگزین.....
۲۲۷	بسیج حمایت سیاسی و ایجاد نهادها در افغانستان.....
	ایجاد اراده و ظرفیت سیاسی در مرکز: وزارت مبارزه با مواد مخدر و صندوق امانی
۲۲۸	مبارزه با مواد مخدر.....
	ایجاد اراده و ظرفیت سیاسی در استان‌ها: تیم‌های مشورتی مبارزه با مواد مخدر و طرح
۲۳۲	مجری خوب.....
۲۳۸	کمپین‌های آگاهی‌بخشی عمومی مبارزه با مواد مخدر.....
۲۳۹	آنچه این برنامه‌ها به دست آورده‌اند.....
۲۴۲	<b>فصل چهارم؛ حفظ استراتژی به هم پیوسته.....</b>
۲۴۵	پیش‌زمینه در مورد توالی و ترتیب.....
۲۴۶	تطبیق تأمین مالی با استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده.....
۲۴۸	توازن بودجه‌ی ریشه‌کنی و توسعه‌ی جایگزین.....

---

۲۵۱	.....بودجه در حال رشد ممانعت.....
۲۵۳	.....تجزیه و تحلیل GIS: با استفاده از تصاویر ماهواره‌های.....
۲۵۴	.....داده‌ها چه چیزی را نشان می‌دهند؟.....
۲۵۴	.....تلاش‌های ریشه‌کنی و توسعه جایگزین‌همانگ نبودند و یا به اندازه کافی مرتب نبودند.....
۲۶۲	.....توزیع کمک توسعه توسط بخش و منطقه جغرافیایی.....
۲۶۶	.....رابطه بین حضور نیروهای امنیتی و کشت خشخاش در هلمند.....
	.....متوازن‌سازی رویکردهای ایالات متحده نسبت به مبارزه با مواد مخدر: پیدا کردن فرمول
۲۶۹	.....درست.....
۲۷۲	.....فصل پنجم؛ نتیجه‌گیری و راه پیشرو.....
۲۷۶	.....سنجش اثربخشی و تاثیر این کمپین دشوار است.....
۲۷۷	.....یافته‌ها.....
۲۸۹	.....درس‌ها.....



## مقدمه

### خلاصه اجرایی

مهار کشت خشخاش و تولید مواد مخدر در افغانستان از سال ۲۰۰۲ برای ایالات متحده، متحدانش و دولت افغانستان اگر چه اولویت اول به حساب نمی‌آمده اما هدف مهمی بوده است. اگرچه هروئین بسیار کمی از افغانستان به ایالات متحده می‌آید، تجارت مواد مخدر افغانستان بسیاری از اهداف بازسازی و احیای امنیت در این کشور را به طرق مختلف با مشکل مواجه کرده که عبارتند از تأمین مالی گروه‌های شورشی، تقویت فساد دولتی، از بین بردن تدریجی مشروعیت حکومت و وارد کردن صدمات مالی و انسانی قابل توجه از سال مالی ۲۰۰۲ تا سال مالی ۲۰۱۷، دولت ایالات متحده حدود ۸,۶۲ میلیارد دلار برای برنامه‌های مهم متمرکز بر مبارزه با مواد مخدر اختصاص داد و ۱,۳۴ میلیارد دلار را نیز برای برنامه‌هایی هزینه کرد که مبارزه با مواد مخدر یکی از بخش‌های آن بود.

با وجود این سرمایه‌گذاری، تولید و قاچاق مواد مخدر در سطح بالایی ادامه یافته است. افغانستان بزرگترین تولیدکننده تریاک در جهان و خشخاش بزرگترین محصول ارزآور این کشور است که ارزش صادرات سالانه آن ۱,۵ تا ۳ میلیارد دلار (در سال‌های اخیر) برآورد شده است. در سال ۲۰۱۷ کشت خشخاش و تولید تریاک به رکوردهای بالایی دست یافت. فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده آمریکا در افغانستان در کاهش درازمدت کشت و تولید مواد مخدر ناکام مانده است. با وجود روند صعودی ارقام کشت و تعداد افغان‌هایی که به صنعت تریاک متکی



هستند، ضروری است سیاست‌گذاران ایالات متحده بر یافتن بهترین شیوه کاهش تأثیر تجارت مواد مخدر بر منافع راهبردی ایالات متحده در افغانستان متمرکز شوند. برنامه‌ها و سیاست‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده طی ۱۶ سال گذشته شامل تلاش‌هایی برای توسعه اقتصاد قانونی افغانستان، توسعه ظرفیت مبارزه با مواد مخدر در دولت افغانستان و جلوگیری از مشارکت کشاورزان و قاچاقچیان در کشت و تجارت تریاک بوده‌است. این گزارش نشان می‌دهد که راهبردهای مبارزه با مواد مخدر در افغانستان چگونه شد و ابتکارات مبارزه با مواد مخدر چگونه به بخشی از برنامه کلی بازسازی مبدل شد. گزارش حاضر همچنین تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده را به چهار رشته فعالیت تقسیم می‌کند: مقابله و اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر، ریشه‌کن‌سازی، توسعه جایگزین و به‌کارگیری ظرفیت سیاسی و نهادی افغانستان. به علاوه این گزارش از تصاویر و سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) استفاده می‌کند و به تحلیل راه‌های جدید برای ارزیابی اجرای برنامه مبارزه با مواد مخدر و نتایج آن در طول زمان می‌پردازد.

این گزارش درس‌های مهمی از تجربه مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در افغانستان را فراروی ما می‌گذارد که می‌تواند برای اطلاع‌رسانی و بهبود تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر و بازسازی فعلی نیز استفاده شود. به علاوه، این گزارش توصیه‌های قابل اجرا و شاهدمحور فراهم می‌آورد که می‌تواند منجر به تقویت برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در افغانستان و همچنین در دیگر کشورهایی که با چالش‌های مربوط به مواد مخدر روبرو هستند، شود.

### یافته‌ها

گزارش ما شامل ۱۳ یافته کلیدی در ارتباط با تلاش‌های ایالات متحده در راستای مبارزه با مواد مخدر در سالهای ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ در افغانستان است که پایه و اساس درس‌ها و توصیه‌های این گزارش است:

۱. هیچ کدام از برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر اجرا شده توسط ایالات متحده، متحدانش، یا دولت افغانستان منجر به کاهش درازمدت کشت خشخاش یا تولید تریاک نشده است.
۲. بدون نهادینه شدن محیطی دارای امنیت پایدار، احتمال کمی وجود دارد که کاهش موثر کشت خشخاش و تولید مواد مخدر در افغانستان به نتیجه موفقیت آمیزی برسد.
۳. دولت ایالات متحده هیچگاه موفق به تدوین و اجرای استراتژی‌هایی برای مبارزه با مواد مخدر در افغانستان نشد که منجر به دستیابی به اهداف مشترک آژانس‌های دولتی آمریکا گردد.
۴. تلاش‌ها با دو هدف امحاء مواد مخدر و توسعه اقتصادی مناطق مختلف یا به-اندازه کافی هماهنگ نبودند در همه مناطق جغرافیایی اجرا نشدند.
۵. اهداف تعیین شده برای تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر اغلب با استراتژی‌های بزرگ‌تر امنیتی و توسعه‌ای سازگار نبودند و این امر مانع دستیابی به اهداف و تلاش‌های معطوف به بازسازی گسترده‌تر شد.
۶. تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر اولویت‌هایی دائمی در بالاترین سطوح اهمیت ایالات متحده یا دولت افغانستان نبودند.
۷. امحاء مزارع مواد مخدر از جمله ریشه کنی مبتنی بر جبران خسارت کشاورز، تأثیر پایداری بر کشت خشخاش یا تولید مواد مخدر در سطح ملی نداشته است.
۸. اصرار ناگهانی و البته ناکام ایالات متحده برای سم‌پاشی هوایی صدمات قابل توجهی را به رابطه ایالات متحده و افغانستان و یکپارچگی تلاش‌های دو طرف در مبارزه با مواد مخدر وارد کرد.
۹. برنامه‌های توسعه جایگزین بیش از حد کوتاه‌مدت، و اغلب به صرف جایگزینی دیگر محصولات با خشخاش محدود بود. این برنامه‌ها موجب کاهش درازمدت کشت

خشخاش تریاک نشد و در برخی موارد نیز حتی به افزایش تولید خشخاش کمک کرد.

۱۰. در پاره ای از مناطق که دارای امنیت بهتر و فرصت‌های اقتصادی بیشتر بودند برخی از افغان‌ها توانستند معیشت خود را از خشخاش تریاک جدا کنند. اگرچه کاهش محلی کشت خشخاش تقریباً همیشه کوتاه‌مدت بود یا با افزایش کشت در جاهای دیگر جبران می‌شد.

۱۱. حمایت ایالات متحده کمک کرد واحدهای مبارزه با مواد مخدر افغانستان ظرفیت امیدوارکننده‌ای را بروز دهند و به شرکایی مورد اعتماد تبدیل شوند. با این حال این واحدها به علت ناامنی، فساد و ظرفیت پایین نظام عدالت کیفری، و عدم حمایت سطح کافی از جانب دولت افغانستان تأثیر استراتژیکی بر تجارت مواد مخدر نداشتند.

۱۲. ارزیابی‌های کم‌کیفیت از سطوح کشت خشخاش، دفعات ریشه‌کنی، و عواید مالی مواد مخدری که به شورشیان تزریق می‌شود، بررسی دقیق مشکل و تعیین پاسخ‌های موثر سیاستی را برای سیاست‌گذاران مشکل‌تر کرده است.

۱۳. وجود معیارهای نامناسب در زمینه تأثیرگذاری تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر مورد که در افغانستان به کار گرفته شده اند، به ویژه تمرکز بیش از حد بر برآوردهای سالانه کشت خشخاش و ریشه‌کنی، منجر به اتخاذ تصمیماتی نادرست شده است.

هنگامی که ایالات متحده و متحدانش در سال ۲۰۰۱ اقدام به مداخله نظامی در افغانستان کردند، کشت خشخاش به دلیل موفقیت کوتاه مدت قانون ممنوعیتی که از سوی طالبان اعمال می‌شد در کل افغانستان ارقامی تاریخی و ناچیز را شامل می‌شد. افغانستان در سال ۲۰۰۱ تنها ۷۶۰۶ هکتار زمین کشت خشخاش داشت، یا تقریباً یک چهل سوم (۴۳/۱) از ۳۲۸۰۰۰ هکتار برآورد شده در سال ۲۰۱۷. با این

حال، این سطح پایین کشت امری غیرعادی بود و سیاست‌گذاران می‌دانستند که تجارت مواد مخدر می‌تواند تلاش برای بازسازی افغانستان را با چالش‌هایی جدی روبه‌رو سازد. مبارزه با مواد مخدر به عنوان یکی از پنج ستون چارچوب اصلاح امنیت منطقه‌ای (SSR) در کنفرانس ملی کشورهای حامی افغانستان تعیین گردید که در سال ۲۰۰۲ آغاز شد و در خلال آن بریتانیا توافق کرد به عنوان کشور پیشرو مبارزه با مواد مخدر کمک کند.

دو سال اول کار مبارزه با مواد مخدر با افزایش کشت خشخاش و تولید مواد مخدر مشخص شد چرا که کشاورزان و قاچاقچیان از خلاء قدرت که متعاقب فروپاشی دولت طالبان به وجود آمد، سوءاستفاده کردند. فقدان ضمانت اجرای کارآمد قوانین و نهادهای قضایی افغانستان که مسائل مربوط مبارزه با مواد مخدر معمولاً به آن‌ها متکی است، گزینه‌های موجود برای مقابله با تجارت مواد مخدر را محدودیت کرد. در بهار سال ۲۰۰۲، بریتانیا یک برنامه ریشه‌کنی را بر اساس جبران خسارت کشاورزانی که محصولات خشخاش آن‌ها نابود شده بود، آغاز کرد. این برنامه به علت ناپیوسته اجرا شدن این رویکرد و خاتمه یافتن آن در نتیجه فساد، گمراه‌کننده و بی‌فایده ظاهر شد. با این حال بریتانیا متعهد به هدف غیرواقعی از بین بردن کشت خشخاش ظرف ۱۰ سال شده بود. در این مرحله، برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده دارای اهمیتی حداقلی بودند، تا حدی بدین خاطر که ارتش ایالات متحده نگران بود مبادا تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ممکن است باعث کاهش اولویت اهداف مهم‌تر ضدتروریستی شود.

تا اواسط سال ۲۰۰۳، انگلستان به ایجاد یک اداره مبارزه با مواد مخدر تحت نظارت شورای امنیت ملی افغانستان و یک استراتژی ملی برای کنترل مواد مخدر برای افغانستان کمک کرد. اما پیشرفت در این عرصه از ابتدا نیازمند ایجاد سازوکاری برای تضمین اجرای قانون، پراکنده باقی ماندن تلاش‌های SSR و عدم تمرکز بر

مبارزه با مواد مخدر درون حکومت افغانستان بود. این چالش‌ها بریتانیا را به ایجاد نیروی ویژه ای برای مبارزه با مواد مخدر افغانستان سوق داد، که مسئولیت حمله و تخریب تاسیسات تولید مواد مخدر را در درحالی بر عهده داشت. همزمان سایر نهادهای مبارزه با مواد مخدر هنوز در مراحل ابتدایی تر توسعه خود بودند.

برنامه‌های توسعه روستایی برای تشویق منابع جایگزین درآمد در مناطق زراعی خشک‌خاش نیز برای شروع کار کند پیش می رفتند. دفتر مواد مخدر بین المللی و اجرای امور انتظامی (INL) وزارت امور خارجه ایالات متحده در ابتدا از پروژه‌های توسعه جایگزین کاهش کشت خشک‌خاش در مقیاس کوچک را حمایت می کرد. با این حال، آژانس توسعه بین المللی ایالات متحده (USAID) به حمایت این ابتکارات رغبتی نشان نمی داد. بعضاً به دلیل این نگرانی که مشروط ساختن کمک‌های مالی تخصیص یافته برای کاهش کشت خشک‌خاش می تواند خود مشابه امری خود نابودساز عمل کند. این رویکردهای متناقض، همراه با تردیدهای فزاینده ای که نسبت به تأثیرگذار بودن انگلیس به عنوان کشور پیشرو در مبارزه با مواد مخدر به وجود آمده بود، از یکسو منجر به بازنگری در تلاش های معطوف به مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در افغانستان در سال ۲۰۰۳ شد و از سوی دیگر تحت فشار برخی مقامات این کشور، نقش آمریکا در مبارزه با مواد مخدر پررنگ تر شد.

افزایش شدید کشت خشک‌خاش در سال ۲۰۰۴، اراده موجود را به ویژه در کنگره و وزارت امور خارجه تقویت کرد. در سال ۲۰۰۵، دولت ایالات متحده یک استراتژی مبارزه با مواد مخدر جدید را که بر امحاء محصول خشک‌خاش تأکید داشت، تدوین کرد. اداره بین المللی مبارزه با مواد مخدر و ضمانت اجرای قوانین (INL) برای دستیابی به اهداف ریشه کنی به شدت از سم‌پاشی هوایی علف‌کش‌های شیمیایی دفاع می کرد، سیاستی منجر به اختلافات زیادی شد. زمانی که مقامات دولتی ایالات متحده، افغانستان و متحدان آمریکا، مخالفت خود را با سم‌پاشی هوایی ابراز داشتند،

تمرکز به ریشه‌کن‌سازی دستی منتقل شد و ایجاد یک نیروی امحاء خشخاش مرکزی در دستور کار قرار گرفت. در عین حال، آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده به طور قابل توجهی برنامه‌های توسعه جایگزین را افزایش داد که هدف آن کاهش کشت خشخاش و ارتقاء جایگزین‌های اقتصادی با ثبات بود.

تا سال ۲۰۰۶، مقاومت اولیه وزارت دفاع (DOD) در مقابل مبارزه با مواد مخدر نیز دیگر کاهش یافته بود. وزارت دفاع آمریکا در پاسخ به سطوح فزاینده کشت و این دید رایج که رابطه‌ای بین تجارت مواد مخدر و شورش وجود دارد، اولویت بالاتری را به اهداف مبارزه با مواد مخدر اختصاص داد. دفتر معاون وزیر دفاع برای مبارزه با مواد مخدر و تهدیدات جهانی، شروع به ارائه آموزش و تجهیز به سازمان‌های افغان با امید دستیابی به اهداف مبارزه با مواد مخدر و ضدشورش به طور همزمان کرد. اداره مبارزه با مواد مخدر (DEA) نیز کارکنان بیشتری را در کشور مستقر کرد از جمله افرادی برای ارائه خدمات مشاوره‌ای به نیروهای خارجی که اخیراً راه اندازی شده بودند نیز و تیم‌های پشتیبانی برای نظارت بر واحدهای افغان و حمله به مزارع تولید مواد مخدر. در سال ۲۰۰۸، DEA، DOD و وزارت خزانه‌داری، «سلول مالی تهدید افغانستان» را برای هدف قرار دادن جریان‌های مالی مربوط به گروه‌های تروریستی و شورشی، تجارت مواد مخدر و فساد ایجاد کردند. این تلاش‌های میان‌سازمانی منعکس‌کننده تمرکز و منابع فزاینده برای برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در افغانستان بود.

برخی از دیگر شرکای بین‌المللی نیز بعد از سال ۲۰۰۴ تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر خود را افزایش دادند. دولت بریتانیا یک صندوق وجهی مبارزه با مواد مخدر را نیز برای هماهنگ کردن کمک‌های مالی اهداءشده، و نیز برنامه‌های جدید مبارزه با مواد مخدر با همکاری ایالات متحده تاسیس کرد. این برنامه‌ها شامل سازمان‌های اطلاعاتی و تلاش‌هایی در جهت اصلاحات قضایی برای تحت پیگرد قرار دادن و

محکوم کردن قاچاقچیان مواد مخدر بود. سایر نهادهای کمک‌کننده، از جمله بانک جهانی، کمیسیون اروپا و اداره توسعه بین‌المللی انگلیس (DFID)، بررسی کردند که چگونه برنامه‌های توسعه اقتصادی می‌تواند به مبارزه با تجارت مواد مخدر کمک کند و مهارت‌های فنی را منتقل سازد. در حوزه نظامی، تغییرات سال ۲۰۰۸ در طرح عملیات ناتو، به کارکنان نیروهای بین‌المللی کمک به امنیت (ISAF) اجازه داد با فعالیت‌های قاچاق مواد مخدر که مرتبط با شورشیان بود، مبارزه کنند. علی‌رغم این ابتکارات، کشت خشخاش، معیار اصلی‌ای که برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر با آن مورد قضاوت قرار می‌گرفت، در با گذشت زمان در سطوح بالا باقی مانده بود.

از سال ۲۰۰۹، تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده به علت شورش کارکنان ارتش‌های موثلف و غیرنظامیان، دستخوش تغییرات قابل‌توجهی شد. این شورش همزمان با تغییر در استراتژی مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده و تحت نظارت «ریچارد هولبروک»، نماینده ویژه تازه منصوب‌شده برای افغانستان و پاکستان بود. انتصاب سفیر هولبروک به پایان یافتن اصرار دولت ایالات متحده برای سم‌پاشی هوایی و انحلال نیروی ریشه‌کنی مرکزی منجر شد. در مورد ضمانت اجرای قانون، نهادهای تخصصی مبارزه با مواد مخدر مانند مرکز قضایی مبارزه با مواد مخدر و اداره ملی ممنوعیت، افزایش توانایی را نشان دادند، اما فساد موجود درون دولت افغانستان مانع آن شد.

در سال ۲۰۱۰ استراتژی جدید مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده برای فراهم کردن فرصت‌های اقتصادی قانونی بیشتر بر توسعه روستایی و از سوی دیگر در پیش گرفتن اقداماتی که منجر به قطع ارتزاق شورشیان از طریق منابع مالی ناشی از مواد مخدر تأکید کرد. این استراتژی از سوی صدها تن از اعضای ISAF و نیز نیروهای امنیتی افغانستان در استان‌های عمده کشت خشخاش که از قبل به اجرای برنامه‌هایی مانند منطقه غذایی هلمند (HFZ) کمک کرده بودند، حمایت شد.

برنامه منطقه غذایی به عنوان راهبردی جامع از اقدامات معطوف به مبارزه با مواد مخدر نگریسته می‌شد و از کاهش کشت خشخاش در برخی مناطق استان حمایت کرد. با این حال، کاهش کشت خشخاش در زمین‌های کشاورزی دارای کیفیت بالا در پی گسترش کشت به مناطق بیابانی دوردست جبران شد. با حضور نیروهای امنیتی بیشتر، عملیات ممنوعیت افزایش یافت، اما بعدها به دلیل موقتی بودن تهاجمات ائتلاف و نیروهای بومی به این مزارع مشخص شد، تأثیر این اقدامات پایدار نیست.

پس از کاهشی که در سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ اتفاق افتاد، کشت خشخاش در سال ۲۰۱۱ شروع به افزایش کرد. در هلمند، افزایش با تلاش‌های نادرستی برای جایگزینی خشخاش با گندم همراه بود، که اثر ناخواسته جابه‌جا کردن مردم و خشخاش به مناطق بیابانی را داشت. در سال ۲۰۱۲، دولت ایالات متحده، از استراتژی مبارزه با مواد مخدر خود را با کاهش دادن تعداد کارکنان و تعدیل کمبودهای موجود در اقدامات پیشین مورد بازنگری قرار داد. استراتژی جدید متمرکز بر دو هدف اصلی بود: گسترش ظرفیت‌های بومی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان و تضعیف ارتباط بین شورشیان و مواد مخدر.

برای بازنگری در تلاش‌ها به طور کلی، تمرکز بر مبارزه با مواد مخدر پس از سال ۲۰۱۲ کاهش یافت. در عمل تلاش‌های ایالات متحده عمدتاً به حمایت از واحدهای تخصصی مبارزه با مواد مخدر محدود شد و این کشور از امحاء مواد مخدر عقب نشست. USAID از نیاز به شاخص‌های خاص مبارزه با مواد مخدر در برنامه‌های توسعه جایگزین دور شد و توجه کم‌تری به اثرات مرتبط با مواد مخدر نشان داد. با این حال برخی برنامه‌های حمایت از کاهش تقاضا و درمان اعتیاد حمایت شده از سوی ایالات متحده همچنان ادامه داشت، اما این تلاش‌ها در کابل تمرکز یافته بودند. همچنین توانایی کاهش یافته DEA برای انجام عملیات خارج از کابل، بعضاً



به دلیل حضور کمرنگ ارتش ایالات متحده و مسائل فساد، واقعیت جدید میدانی را نشان داد می داد.

علاقه و سرمایه‌گذاری بین‌المللی در تلاش برای مبارزه با مواد مخدر نیز پس از سال ۲۰۱۲ کاهش یافت. چارچوب مسئولیت متقابل توکیو تنها شامل تعهدات مبارزه با مواد مخدر جزئی بود و فهرستی از شاخص‌های خاص مبارزه با مواد مخدر تحت نظر دولت، حکومت قانون و اهداف حقوق بشر را ذکر نکرده بود. در این باره توانایی دولت افغانستان در انجام امور مبارزه با مواد مخدر با نیاز به مبارزه با شورش‌های فعال در حال افزایش، مختل شد. برای مثال نیروهای متخصص مبارزه با مواد مخدر اغلب برای تامین امنیت عمومی و مأموریت‌های ضدتروریسم فراخوانده می‌شدند. طبق گزارش دفتر مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد، این محیط امنیتی در حال فرسایش، ضعیف شدن کنترل دولت و کاهش رشد اقتصادی همراه با عدم توجه به برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر، به کشت ۲۰۰۰۰۰ هکتار خشخاش برای اولین بار در سال ۲۰۱۳ کمک کرد.

از سال ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۶ تولید مواد مخدر در بالاترین سطوحی که تاکنون در افغانستان دیده شده، ادامه یافت. چارچوب استراتژیک ارتش غیرنظامی ایالات متحده برای افغانستان در سال ۲۰۱۳ تنها یک رجوع گذرا به مبارزه با مواد مخدر، بدون اشاره به ریشه‌کنی یا ممنوعیت را شامل می‌شد. دولت همچنان تحت استراتژی سال ۲۰۱۲ خود عمل می‌کرد، اما نه تلاش‌های دولت، و نه وزارت دفاع امریکا به طور قابل ملاحظه‌ای باعث کاهش تولید و تجارت مواد مخدر نشد. در آگوست ۲۰۱۷، دولت افغانستان قرارداد کابل را با ایالات متحده منعقد کرد. در حالی که این قرار داد شامل تعداد زیادی از معیارهای مبارزه با مواد مخدر است، این تعهدات الزام‌آور نیستند.

یک بررسی سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۷ نشان داد که کشت خشخاش به

رکورد بالای جدید ۳۲۸۰۰۰ هکتار رسیده است. در ماه نوامبر ۲۰۱۷، نیروهای ایالات متحده و افغان حملات هوایی را علیه امکانات "تولید مواد مخدر طالبان" در استان هلمند آغاز کردند. این حملات استفاده قابل توجهی را برای قدرت‌های جدیدی نشان داد که در استراتژی جنوب آسیا گنجانده شده و در آگوست ۲۰۱۷ توسط دولت رئیس جمهور دونالد ترامپ اعلام شد. DOD حمله هوایی را آغاز یک "مبارزه قدغن‌سازی هوایی پایدار" برای تضعیف شبکه‌های مالی طالبان توصیف کرد. در حالی که نیروهای ایالات متحده و افغان آزمایشگاه‌های هروئین را در سال‌های گذشته هدف قرار داده بودند، سطح توجه فرماندهان ارشد ارتش و استفاده از بمباران هوایی بی‌سابقه بود.

در حالی که افزایش تولید مواد مخدر در افغانستان نشان می‌دهد که تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر تا حد زیادی شکست خورده است، مهم است که اذعان کنیم این افزایش صرفاً به دلیل شکست برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر نیست. رشد فزاینده کشت خشخاش تریاک و تولید مواد مخدر ریشه در چالش‌های فراگیر و مداوم در افغانستان دارد - یعنی عدم امنیت، اقتصاد ضعیف، نهادهای حکومتی ضعیف و شکست تلاش‌های بازسازی بزرگتر.

با توجه به این چالش‌ها، محدودیت‌های جدی برای ظرفیت ایالات متحده برای کاهش پایدار کشت خشخاش و تولید مواد مخدر در مقیاس بزرگ وجود دارد. اقتصاد تریاک به تضعیف اهداف ایالات متحده در افغانستان ادامه خواهد داد. بنابراین تلاش‌های جاری بازسازی ایالات متحده باید به طور موثر تهدیدات مربوط به مواد مخدر برای امنیت و ثبات افغانستان را هدف قرار دهد یا حداقل برای کاهش این تهدیدات تلاش کند.

## درس‌ها

این گزارش شامل ۱۱ درس از تجربه مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در

افغانستان تا به امروز است. این درس‌ها برای اطلاع‌رسانی و بهبود ابتکارات جاری مبارزه با مواد مخدر در افغانستان و کسانی است که در سایر مناطق با چالش‌های مربوط به مواد مخدر روبه‌رو هستند. این درس‌ها همچنین عوامل کلیدی و اصولی را که سیاست‌گذاران باید هنگام تصمیم‌گیری در مورد برنامه‌های مربوط به مبارزه با مواد مخدر اعمال کنند، شناسایی می‌کند.

در کشورهای عمده تولید مواد مخدر و ترانزیتی که میزان قابل‌توجهی از کمک خارجی ایالات متحده را دریافت می‌کنند:

۱. یک استراتژی مبارزه با مواد مخدر تمام‌دولتی ایالات متحده برای هماهنگی سازمان‌های مختلف حول اهداف مشترک و بلند مدت باید توسعه یابد.
۲. سفیر ایالات متحده در هماهنگی با فرمانده نظامی ایالات متحده در کشور، باید مسئولیت هدایت آژانس‌ها را برای اجرای استراتژی مبارزه با مواد مخدر بر عهده داشته باشد.
۳. اهداف استراتژی مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده باید با یکدیگر هم‌تراز و با دیگر اهداف بزرگ‌تر امنیتی، توسعه و حکومت‌داری ایالات متحده و کشور میزبان هم‌راستا باشند.
۴. استراتژی‌ها و برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده باید بر اساس یک درک قوی از چگونگی کارکرد اقتصاد مواد مخدر غیرقانونی و نحوه ارتباط آن با شرایط اجتماعی اقتصادی و سیاسی محلی، باشد.
۵. برای اجرای یک استراتژی متعادل مبارزه با مواد مخدر، برنامه‌های توسعه و ریشه‌کنی باید در دستور کار قرار گیرد. علاوه بر این، ردیابی بودجه توسط بخش استراتژی برای نظارت موثر و ارزیابی تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر، ضروری است.
۶. برنامه‌های کمک به توسعه باید شامل اقداماتی برای کاهش خطر برنامه‌هایی که ناخواسته به تولید مواد مخدر و قاچاق کمک می‌کنند، باشند.

۷. برنامه‌های کمک به توسعه که هدف آنها ایجاد انگیزه برای دور شدن از تولید مواد مخدر غیرقانونی است باید بیش از پنج سال باقی بمانند، از تنوع درآمد خانوار کشاورزان حمایت کنند و نیازهای گروه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی را در نظر بگیرند.

۸. ریشه‌کن‌سازی اگر در مناطقی که امکان معیشت جایگزین برای کشت مواد مخدر وجود دارد و دولت دارای یک حضور پایدار است، بر عهده گرفته شود، می‌تواند یک عامل بازدارنده موثر برای کشت محصول مواد مخدر باشد.

۹. دولت ایالات متحده باید برای توافق با کشور میزبان و سایر کشورهای شریک درباره اهداف و اقدامات مبارزه با مواد مخدر به‌سختی تلاش کند. عدم توافق می‌تواند حکومت‌های میزبان و شرکا را بیزار کند و از تلاش‌های منسجم مبارزه با مواد مخدر جلوگیری کند.

۱۰. واحدهای تخصصی مبارزه با مواد مخدر و تلاش‌های اجرای قانون ممنوعیت بدون یک سیستم قضایی صالح تاثیر توافقات استرداد مجرم تاثیر محدودی دارند.

۱۱. منابع پشتیبانی ایالات متحده از نهادهای مبارزه با مواد مخدر کشور میزبان باید با توجه به اولییتی که آن کشور برای تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر مایل و قادر به قرار دادن است، توزیع شود.

### توصیه‌ها

این گزارش همچنین برای تقویت تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در افغانستان و دیگر کشورهایی که با چالش‌های مربوط به مواد مخدر روبه‌رو هستند، ۱۳ توصیه ارائه می‌کند. برای بهبود نتایج مبارزه با مواد مخدر، اطمینان حاصل کردن از بازده سرمایه‌گذاری ایالات متحده در کشورهای شریک و پیشبرد تلاش بازسازی در افغانستان، SIGAR اقدامات زیر را توصیه می‌کند که می‌توانند توسط کنگره یا شعبه اجرایی آژانس‌ها به کار گرفته شوند.

### توصیه‌های ویژه افغانستان

۱. دولت ایالات متحده باید استراتژی مورد تجدید نظر قرار گرفته مبارزه با مواد مخدر خود برای افغانستان را نهایی کند. این استراتژی باید تلاش‌های مربوط به مختل کردن جریان‌های مالی مواد مخدر به گروه‌های شورشی و تروریستی را در صدر اولویت‌های خود بنشاند، فرصت‌های معیشت قانونی را در جوامع روستایی ترویج دهد و با فساد مربوط به مواد مخدر در داخل دولت افغانستان مبارزه کند.
۲. رئیس اداره اطلاعات ملی باید یک ارزیابی سالانه از میزان بودجه شورشیان افغان از تجارت مواد مخدر و میزان دخالت مستقیم آنان در این تجارت، تهیه کند.
۳. با توجه به عملیات نظامی فعلی ایالات متحده و تعداد قابل‌توجه نیروهای ایالات متحده در کشور، رهبران غیرنظامی باید تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر را به شدت با فرمانده نیروهای ایالات متحده - افغانستان هماهنگ کنند.

### توصیه‌های عمومی

#### توصیه‌های شعبه قانون‌گذاری

۴. کنگره باید تقویت الزامات گزارش مبارزه با مواد مخدر را همانطور که در قانون کمک‌های خارجی ۱۹۶۱ با اصلاحات مندرج شده، و در بخش ۷۰۶ (۱) قانون صدور مجوز روابط خارجی برای سال مالی ۲۰۰۳ (قانون عمومی ۲۲۸-۱۰۷) آمده است، در نظر بگیرد که شامل شاخص‌های روند درازمدت تولید مواد مخدر مانند تنوع محصول، سطح درآمد و تعداد افراد وابسته به تجارت مواد مخدر برای معیشت، می‌باشد.
۵. کنگره باید از وزیر امور خارجه درخواست ضمانت کند که معیشت جایگزین بادوام مستقر شده‌است و درآمدهای منفی مستعد، پیش از تعهد به تأمین بودجه برای ریشه‌کنی محصول مواد مخدر، مورد توجه قرار گرفته است.

۶. کاخ سفید و کمیته مصارف مجلس سنا باید از وزیر امور خارجه برای هر کشوری که یک کشور عمده ترانزیت یا تولید مواد مخدر دانسته می‌شود و کمک‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده را دریافت می‌کند، یک گزارش سالانه درخواست کنند. این گزارش باید این جزئیات را در برداشته باشد: چگونگی هماهنگی کمک‌های مبارزه با مواد مخدر برای یک کشور مشخص با آژانس‌های ایالات متحده، پیگیری کل کمک‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده به آن کشور در سال مالی، و ارائه تفکیکی از کمک‌هایی که از هر هدف استراتژی مبارزه با مواد مخدر حمایت می‌کند.

### توصیه‌های شعبه اجرایی

۷. آژانس‌های مسئول تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در کشورهای عمده ترانزیت یا تولید کننده مواد مخدر باید اقدامات ریشه‌کنی خود را در مناطقی متمرکز کنند که امن‌تر هستند، دولت حضور پایدار دارد، و فرصت‌های معیشت متنوع‌تری ارائه می‌کنند.

۸. وزیر امور خارجه باید برای هر کشوری که کشور عمده ترانزیت یا تولید مواد مخدر دانسته می‌شود و کمک‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده را دریافت می‌کند، از سفیر ایالات متحده در آن کشور درخواست کند که برای همه آژانس‌های ایالات متحده که کمک‌های مبارزه با مواد مخدر ارائه می‌دهند، جلسه تشکیل دهد تا یک استراتژی طراحی کنند که مراحل عملی چشم‌انداز مبارزه با مواد مخدر را با اهداف بزرگ‌تر امنیتی، توسعه و حکمرانی یکپارچه کند. این استراتژی باید با همکاری نزدیک با کشور گیرنده طراحی شود و اهداف عملی و پایدار مبارزه با مواد مخدر تنظیم کند.

۹. مدیر USAID باید یک ارزیابی از تاثیر بالقوه‌ای که یک پروژه توسعه می‌تواند مقدم بر خصیص بودجه برای برنامه‌های توسعه، بر کشت غیرقانونی محصول بگذارد در کشورهای عمده ترانزیت یا تولید مواد مخدر درخواست کند.

۱۰. آژانس‌های مسئول تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده باید از تصویربرداری مکانی، نقشه‌برداری محصول و دیگر سیستم‌های موثر نظارت و ارزیابی برای ضبط دقیق‌تر نتایج توسعه و مبارزه با مواد مخدر، استفاده کنند. این داده‌ها باید در میان تمام آژانس‌های ایالات متحده با مسئولیت‌های مبارزه با مواد مخدر به اشتراک گذاشته شود.

۱۱. آژانس‌های ایالات متحده که مسئول گزارش دادن به کنگره در مورد برآوردهای کشت محصولات مواد مخدر، ریشه‌کن‌سازی، تولید و قاچاق هستند، باید دارای هشدارهایی در مورد اعتبار این ارقام و سطح اعتماد به آن‌ها باشند.

۱۲. USAID باید مسئولیت اصلی طراحی و مدیریت برنامه‌های توسعه در کشورهای تولید کننده مواد مخدر را داشته باشد. INL باید بر مناطقی تمرکز داشته باشد که دارای مزیت‌های نسبی مانند تقویت حکومت قانون، ایجاد ظرفیت اجرای قانون و ممنوعیت، و راه‌اندازی برنامه‌های کاهش تقاضا، هستند.

۱۳. حکومت، وزارت دفاع، و دادگستری باید از واحدهای مبارزه با مواد مخدر کوچک و تخصصی به عنوان وسیله‌ای برای ساختن ظرفیت مبارزه با مواد مخدر کشور میزبان حمایت نمایند. اگرچه این کمک باید با تمایل و ظرفیت رهبران کشور میزبان برای حمایت از این واحدها متناسب باشد همچنین باید با تلاش‌های گسترده‌تر ایالات متحده برای تقویت سیاسی، امنیتی و نهادهای قضایی هماهنگ باشد.

## فصل اول

### مواد مخدر و اقتصاد افغانستان







## معرفی

هنگامی که ایالات متحده در سال ۲۰۰۱ به افغانستان حمله کرد، مقابله با تجارت مواد مخدر افغانستان نه توجیه اولیه و نه تمرکز اصلی تلاش ایالات متحده بود. هروئین افغانستان در مقادیر قابل توجه در آن زمان و در حال حاضر به ایالات متحده وارد نمی‌شود. اگرچه از سال ۲۰۰۲ کشت خشخاش تریاک و تولید مواد مخدر در افغانستان برای ایالات متحده، متحدانش و دولت افغانستان، هر چند اولیه نیست، اما یک هدف مهم به شمار می‌رود. سیاست‌گذاران به سرعت به اتفاق نظر رسیدند که تجارت مواد مخدر افغانستان تلاش‌های بازسازی و امنیتی ایالات متحده را تضعیف کرده و از مشروعیت حکومت افغانستان کاسته است. در حالی که شورشیان به قدرت می‌رسیدند تنش در مناطقی با سطوح بالای کشت خشخاش افزایش می‌یافت، ارتباط بین تجارت مواد مخدر، تامین مالی شورشیان و فساد دولتی منجر به طیفی از برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر شد. در عین حال کشت خشخاش تریاک عامل اصلی اقتصاد روستایی افغانستان است. این مسئله برای سیاست‌گذارانی که به دنبال راهی برای مبارزه با تجارت مواد مخدر بدون تضعیف جوامع روستایی یا برانگیختن آن‌ها علیه دولت افغانستان و شرکای بین‌المللی آن بودند، بفرنج بود.

دولت ایالات متحده از سال مالی ۲۰۰۲ تا سال مالی ۲۰۱۷ تقریباً ۸,۶۲ میلیارد دلار به تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان اختصاص داده است. این رقم شامل بیش از ۷,۲۸ میلیارد دلار برای برنامه‌هایی با تمرکز قابل توجه به مبارزه با مواد مخدر و ۱,۳۴ میلیارد دلار برای برنامه‌هایی که جزء مرتبط با مبارزه با مواد مخدر

دارند، بود. (به صفحه ۲۰ نگاه کنید.) با این وجود، تولید و قاچاق مواد مخدر ادامه دارد. افغانستان بزرگترین تولید کننده تریاک جهان است و خشخاش تریاک بزرگترین محصول کشاورزی کشور است که ارزش صادراتی آن سالانه در حدود ۱,۵ تا ۳ میلیارد دلار در سال‌های اخیر برآورد شده است. با وجود روند صعودی ارقام کشت و تعداد افغانهایی که به صنعت تریاک متکی هستند، تجارت مواد مخدر در آینده نه‌چندان دور تاثیر قابل توجهی بر اقتصاد، امنیت و حاکمیت افغانستان خواهد داشت. ضروری است که سیاست‌گذاران ایالات متحده بهترین شیوه کاهش تاثیر تجارت مواد مخدر بر منافع استراتژیک ایالات متحده در افغانستان را تعیین کنند.

این گزارش درس‌آموخته شده، درس‌های مهمی از تجربه مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در افغانستان از سال ۲۰۰۲ ترسیم می‌کند. این درس‌ها می‌تواند برای اطلاع رسانی و بهبود تلاش‌های جاری ایالات متحده در افغانستان استفاده شود، جایی که ایالات متحده احتمالاً در سال‌های پیش رو درگیر تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر و بازسازی خواهد ماند. این گزارش همچنین توصیه‌های قابل اجرا و شاهد - محور فراهم می‌کند که می‌تواند برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده را در افغانستان و همچنین تلاش‌های مشابه در دیگر کشورها را تقویت کند.

این گزارش در زمان انتشارش در سال ۲۰۱۸، برای سیاست ایالات متحده در افغانستان رابطه ویژه‌ای دربردارد. با کشت خشخاش افغانستان و رسیدن تولید تریاک به رکوردهای بالا در سال ۲۰۱۷، توجه ایالات متحده و جوامع بین‌الملل به چالش‌های مرتبط با مواد مخدر افزایش یافت. مقامات ایالات متحده دوباره بر ارتباط بین تجارت مواد مخدر و شورشیان تمرکز کردند، برای مثال در ماه نوامبر سال ۲۰۱۷، نیروهای ایالات متحده و نیروهای افغان یک مبارزه هوایی قدغن‌سازی را علیه امکانات "تولید مواد مخدر طالبان" آغاز کردند.

این حملات استفاده قابل توجهی را برای قدرت‌های جدیدی نشان داد که در

استراتژی جنوب آسیا گنجانده شده و توسط دولت رئیس‌جمهور دونالد ترامپ اعلام شد.

به طور گسترده‌تر یک استراتژی تجدیدنظرشده ایالات متحده برای مبارزه با مواد مخدر برای افغانستان از آوریل ۲۰۱۸ در حال ایجاد هماهنگی بین ادارات است. تجزیه و تحلیل‌ها و توصیه‌های این گزارش زمینه و بینش‌هایی ارائه می‌دهد که می‌توانند در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اجرای تلاش‌های جاری ایالات متحده برای مقابله با تجارت مواد مخدر در افغانستان به کار گرفته شوند.

درس‌ها و توصیه‌های به کشورهای دیگر نیز مربوط هستند که ایالات متحده در آن‌جا به دنبال کاهش کشت، تولید و قاچاق مواد مخدر است.

ایالات متحده سالانه میلیون‌ها دلار در تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر جهانی هزینه می‌کند. مواد مخدر در سال‌های اخیر، کشورها و مناطق دریافت‌کننده بالاترین میزان بودجه افغانستان، کلمبیا، مکزیک، آمریکای مرکزی، پاکستان، پرو، و حوزه دریای کارائیب بوده‌اند. با این وجود، این گزارش براساس تجربه ایالات متحده در افغانستان از اجرای جهانی برخی مداخلات خاص مبارزه با مواد مخدر، حمایت نمی‌کند. همانطور که این گزارش نشان می‌دهد، استفاده از روش‌های مورد استفاده در یک کشور یا منطقه و فرض بر این که آن‌ها در جای دیگر کار خواهند کرد، اغلب آسیب‌زا است. در عوض عوامل اصلی را که بر موفقیت و یا شکست تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر تاثیر می‌گذارد، و همچنین اصولی که سیاست‌گذاران باید در هنگام تصمیم‌گیری در مورد برنامه‌های مرتبط با مبارزه با مواد مخدر اجرا کنند، شناسایی می‌کنیم.

برای بررسی تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در افغانستان در سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷، ما این تلاش‌ها را به چهار رشته فعالیت تقسیم می‌کنیم: اجرای قانون ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر، ریشه‌کن‌سازی، توسعه جایگزین، و

تجهیز حمایت سیاسی افغانستان و ایجاد نهادها.

### تعریف چهار رشته از فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر

فعالیت‌ها و برنامه‌های موجود در تجزیه و تحلیل SIGAR	زمینه‌ها
<p>بازداشت مواد مخدر غیرقانونی از بین بردن امکانات تولید مواد مخدر دستگیری و محاکمه قاچاقچیان مواد مخدر جمع آوری اطلاعات و عملیات برای ردیابی، ممنوع کردن یا مصادره درآمد حاصل از تجارت مواد مخدر پشتیبانی از واحدها و نهادهای افغان که فعالیت‌های اجرای قانون ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر را انجام می‌دهند.</p>	<p>اجرای قانون ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر</p>
<p>تخریب فیزیکی محصول پایدار تریاک، که به شکل دستی و یا از طریق سم‌پاشی هوایی یا زمینی علف‌کش‌ها انجام می‌شود. حمایت از نیروهای ریشه‌کنی افغان و پیمانکاران، و همچنین پرداخت، بازپرداخت و کمک برای انجام ریشه- کنی.</p>	<p>ریشه‌کن‌سازی</p>
<p>کمک‌های توسعه به منظور کاهش کشت خشخاش، کمک به توسعه اقتصاد روستایی، ارائه فرصت‌های معیشت جایگزین قانونی.</p>	<p>توسعه جایگزین</p>
<p>برنامه‌های ایجاد ظرفیت نهادی در سطوح وزارتی و ایالتی برنامه‌های افزایش اراده سیاسی برای کاهش تولید تریاک، از جمله کمک‌های توسعه به عنوان پاداش برای کاهش</p>	<p>تجهیز حمایت سیاسی افغانستان و ایجاد نهادها</p>

فعالیت‌ها و برنامه‌های موجود در تجزیه و تحلیل SIGAR	زمینه‌ها
<p>محلی در کشت تریاک. برنامه‌های افزایش آگاهی عموم مردم از هزینه‌های مشارکت در کشت، تولید، تجارت و مصرف مواد مخدر غیرقانونی.</p>	

گزارش ما درباره این موارد بحث می‌کند: چگونه دولت ایالات متحده - در درجه اول این گروه‌ها: وزارت دفاع (DOD) و دولت، آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده (USAID)، و اداره مبارزه با مواد مخدر (DEA) - به تجارت مواد مخدر افغانستان راه یافتند، چگونه تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در داخل ایالات متحده وسیع‌تر و تلاش بازسازی بین‌المللی، مناسب‌تر بودند و چگونه پاسخ ایالات متحده تکامل یافت، و اثربخشی آن پاسخ.

این گزارش توسط دسترسی SIGAR به داده‌هایی از کل تلاش‌های بازسازی، از جمله منابع دولت و غیردولتی، حمایت می‌شود. گزارش شامل تجزیه و تحلیل چهار منبع داده است که هرگز قبلاً ترکیب نشده‌اند، برخی از آن‌ها قبلاً در دسترس نبودند:

۱. اطلاعات بودجه دولتی ایالات متحده، ارائه شده توسط هر دو آژانس دولتی ایالات متحده و رشته یا منطقه فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر
۲. دولت رسمی ایالات متحده، دولت انگلستان و دفتر سازمان ملل متحد برای مواد مخدر و جرائم (UNODC) اسناد مربوط به مبارزه با مواد مخدر و بازسازی در افغانستان.
۳. مصاحبه‌های عمیق از بازیگران کلیدی که در سیاست و عمل مبارزه با مواد مخدر دخیل بودند، از جمله افرادی از وزارت دفاع، دولت، USAID، DEA، وزارت

دادگستری (DOJ) و شورای امنیت ملی (NSC)، مانند نهادهای درون دولت افغانستان، دولت انگلستان (کشور "پیشرو"، و سپس "شریک" برای مبارزه با مواد مخدر تحت گروه ۸ چارچوب SSR) و UNODC.

۴. سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) و تجزیه و تحلیل موقعیت، خروجی‌ها و نتایج فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در افغانستان.

این گزارش هم به شکل زمانی و هم براساس رشته فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر سازماندهی شده است. به دنبال این بخش مقدماتی که معلومات پیشین درباره اقتصاد مواد مخدر افغانستان و تلاش‌های مبارزه با تولید و تجارت مواد مخدر را فراهم می‌کند، فصل دوم دوران‌های مختلف تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان را مشخص می‌کند و سیاست و زمینه‌های عملیاتی متغیر را که سیاست‌های مبارزه با مواد مخدر را در طول زمان شکل می‌دهد، بررسی می‌کند.

فصل سوم تجزیه و تحلیل جزئی رشته‌های اصلی تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر را ارائه می‌دهد: ممنوعیت، ریشه‌کن‌سازی، توسعه جایگزین و تجهیز سیاسی. فصل سوم نظریه‌هایی را که هر یک از رشته‌ها را پایه‌ریزی می‌کند، چگونگی تکامل رشته‌ها در طول زمان، منابع مصرف شده بر روی آن‌ها و آنچه که آن‌ها به دست آورده‌اند را بررسی می‌کند. به علاوه شامل تجزیه و تحلیل دقیق نمونه‌ای از برنامه‌ها که به خروجی‌ها و نتایج نظر دارد از جمله با استفاده از تصاویر GIS، می‌شود.

فصل چهارم اثرات متقابل رشته‌های مختلف را بررسی می‌کند تا تاثیر آن‌ها بر سطح کشت خشخاش تریاک را نشان دهد، که شاخص اصلی موفقیت تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر بود. این فصل به تجزیه و تحلیل GIS و کارهای میدانی کمک می‌کند تا فاکتورهایی را که باعث کاهش تولید کشت خشخاش شده اند، بهتر درک کنیم.

فصل پنجم نتیجه‌گیری‌های ما، از جمله یافته‌های کلیدی، درس‌های حاصل از

تجزیه و تحلیل ما و توصیه‌هایی برای بهبود تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در عملیات‌های احتمالی فعلی و آینده را فراهم می‌کند. درس‌ها و توصیه‌ها به کنگره و آژانس‌های دولتی ایالات متحده بینش می‌دهند که چگونه مسائلی پیچیده و دشوار مانند مبارزه با مواد مخدر می‌توانند در تلاش‌های بازسازی برای به دست آوردن نتایج بهبودیافته، با تاثیرات منفی کمتر بر محیط گسترده اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و امنیتی، یکپارچه شوند.

در حالی که درس‌ها و توصیه‌ها باید به بهبود برنامه‌ها و سیاست‌های مبارزه با مواد مخدر کمک کنند، کاهش مداوم کشت خشخاش و قاچاق مواد مخدر در افغانستان به چند دهه تلاش نیاز دارد. همانطور که سفیر دیوید جانسون، رئیس سابق دفتر بین‌المللی مواد مخدر و اجرای قانون اظهار داشت، ممکن است اشتباه باشد که نتیجه بگیریم "که ما فقط با پیروی از خط لوله، لوله‌کشی، سیاست، و برنامه‌های طراحی شده درست، و دنبال کردن "درس‌های آموخته‌شده" درست، موفقیت را پیدا خواهیم کرد. این یک توهم است. وی ادامه داد: با سیاست‌ها و برنامه‌های درست می‌توانید این وضعیت را بهبود ببخشید، اما شما باید صبر لازم برای شغل را داشته باشید و باید مایل باشید که برای یک مدت بسیار طولانی با نصف راه‌حل‌ها زندگی کنید، شاید دهه‌ها، شاید برای همیشه.

### اقتصاد افیون پایه افغانستان

کشت خشخاش، تولید تریاک و قاچاق مواد مخدر در افغانستان غیرقانونی به شما می‌آید. با این وجود تریاک عاملی حیاتی برای اقتصاد داخلی این کشور است. در واقع تریاک ارزشمندترین محصول افغانستان است و ارزش صادرات سالانه آن بین ۱,۵ تا ۳ میلیارد دلار در سال‌های اخیر برآورد شده است. در سال ۲۰۱۷ برآورد شد که کشت خشخاش به تنهایی عامل ایجاد کننده بیش از ۵۹۰ هزار شغل تمام وقت است، رقمی که از تعداد کارکنان دفاع و امنیت ملی افغانستان (ANDSF) هم



بیشتر است.

همچنین تولید تریاک باعث هجوم سرمایه ها به بخش کشاورزی شده و تجهیزاتی نظیر علف کش ها، کود، تراکتور، پمپ های دیزل و پانل های خورشیدی را فراهم آورده است. درآمدی که کشاوران از تریاک به دست آورده اند، برای حفظ امنیت غذایی و تولید کشاورزی مورد استفاده قرار گرفته و نیز سرمایه گذاری در تجارت، آموزش اعضای خانواده، حمل و نقل و مسکن دارندگان زمین و سرمایه و بنابر این تغییر شکل اقتصاد را در پی داشته است. ماهیت کاربر<sup>۱</sup> تولید تریاک منجر به افزایش قابل توجهی در دستمزد روزانه افرادی که در برداشت محصول مشارکت دارند و نیز نیروهایی که در دیگر زمینه های مرتبط با رشد خشخاش فعال هستند، انجامیده است. البته سود یاد شده به اقتصاد روستایی محدود نیست و مناطق شهری نیز در نتیجه آن نه تنها شاهد افزایش نرخ دستمزد کارگران هستند، بلکه ارتقای محسوسی در دو بخش کمک های بین المللی و نیز اقتصاد افیونی را نیز تجربه می کنند.

اگرچه تولید تریاک منافع اقتصادی عظیمی را به همراه دارد، اما اثرات عمیقاً ویرانگری بر اقتصاد سیاسی افغانستان گذاشته است. فساد ناشی از اقتصاد افیونی، مشروعیت دولت و نهادهای عمومی را به شدت تضعیف کرده است، به ویژه در بخش های امنیتی و قضایی. این اقتصاد همچنین پلیس، نظام قضایی، پارلمان و سایر نهادهای دولتی را هم در سطح ملی تحت الشعاع خود قرار داده هم در سطح استانی و هم در سطح محلی. با وجود اینکه گردآوری شواهد از فعالیت های غیرقانونی دشوار است، اما بازیگران دولتی در افغانستان، از جمله بالاترین رده ها، در زمینه تجارت مواد مخدر در ازای دریافت حق السهم به مثابه تسهیلگر عمل می کنند. مثلاً

---

۱. در اینجا کاربر به فعالیت هایی گفته می شود که بیش از سرمایه نیازمند نیروی کار است و لذا در مقابل مفهوم «سرمایه بر» قرار می گیرد.

در ماه ژوئن سال ۲۰۰۵ اداره مبارزه با مواد مخدر آمریکا و نیز پلیس مبارزه با مواد مخدر افغانستان بیش از ۹ تن مواد مخدر در دفتر «شیر محمد آخوند زاده» استاندار وقت هلمند کشف کردند.

«شرارد کوپر کولس»، سفیر پیشین بریتانیا در افغانستان در این راستا نوشته در دوره سفارتش (از ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۹) این باور عام به وجود آمده بود که «تقریباً همه افراد دارای مقام پرنفوذ در حیات اجتماعی به تجارت تریاک آلوده هستند. برخی فعالان در این زمینه کار می‌کردند؛ بسیاری دیگر (احتمالاً اکثریت مقامات) سهامداران منفعل بودند، یا اغلب در ازای چشم بستن به گذر کانتینرهای محموله از استان یا منطقه خود سهمی دریافت می‌کردند.» همانطور که یک تحلیلگر نیز مشاهده کرده «پلیس ملی افغانستان، پلیس مرزی، پلیس مبارزه با مواد مخدر، مقامات گمرک، استانی، محلی و شهرداری‌ها در منطقه تحت نظارت خود از قدرت قابل توجهی برای ممانعت و تسهیل تولید و قاچاق مواد مخدر برخوردارند.»

طالبان و دیگر گروه‌های مسلح مخالف نیز از درآمدهای صنعت تریاک برخوردار می‌شوند و معتقدند که باید از دست اندرکاران مراحل مختلف این زنجیره ارزشی<sup>۱</sup> مبالغ مختلفی را دریافت کنند. در حالی که اجماع عامی در این رابطه وجود دارد که طالبان عواید هنگفتی از تجارت مواد دارد، درباره میزان سهم طالبان برآوردهای متفاوتی ارائه شده است. در یکی از گزارش‌های شورای امنیت سازمان ملل، کمیته نظارت بر تحریم‌های طالبان تصریح می‌کند، دولت افغانستان عواید سالانه طالبان از تجارت مواد مخدر را ۱۰۰ میلیون دلار، یعنی ۲۵ درصد درآمد ۴۰۰ میلیون دلاری خود بین ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ تخمین زده است. این گزارش سازمان ملل همچنین

---

۱. زنجیره ارزش معمولاً به عنوان "طیف وسیعی از کالاها و خدمات که در زمینه کشاورزی به انتقال محصول از مزرعه به مشتری یا مشتری نهایی منتقل می‌گردد تعریف می‌شود. این زنجیره شامل تهیه مواد ورودی، تولید واقعی در مزرعه، ذخیره سازی و پردازش پس از برداشت، بازاریابی، حمل و نقل و عمده فروشی و فروش خرده فروشی است."

اشاره می کند «این بردشت عمومی که اقتصاد تریاک در افغانستان ستون اصلی درآمد طالبان را تشکیل می دهد، به واقع شایستگی بررسی عالمانه را دارد.» در سال ۲۰۱۶ ژنرال «جان نیکولسون»، فرمانده عملیات کمک، تعلیمات و مشورت ناتو و نیروهای آمریکایی مستقر در افغانستان گفت تجارت مواد مخدر در استان هلمند نزدیک به ۶۰ درصد منابع مالی طالبان را تشکیل می دهد.

از سوی دیگر منافع ناشی از تجارت تریاک به شکل گیری ائتلافی میان مقامات فاسد، قاچاقچیان مواد مخدر و شورشیان انجامیده است. تریاک عمدتاً به عنوان «عامل جاذب اقتصادی که ائتلاف های سیاسی را به وجود می آورد» توصیف می شود. تلاش برای ریشه کن سازی محصول تریاک باعث از میان رفتن منابع دولت شده و ممکن است به تشدید احساس نارضایتی روستاییان از دولت مرکزی و حامیان بین المللی اش دامن بزند. در عین حال گروه های مسلح اقدام به حراست از کشاورزان در برابر نهادهای دولتی مسئول از بین بردن محصول تریاک می کنند.

از آنجا که تولید و تجارت تریاک طبیعتی نسبتاً غیرقانونی دارد، گردآوری اطلاعات درباره بهای تریاک امر دشواری است. اطلاعات این حوزه عموماً توسط UNODC و آن هم از رهگذر بررسی های محدود و گردآوری اطلاعات به دست آمده و کیفیت این اطلاعات بسیار متفاوت است. اگرچه اطلاعات موجود از قیمت مواد مخدر نسبتاً کیفیت ضعیفی دارد، اما می توان با استفاده از همین اطلاعات تصویری از ساختار قیمت و ضریب تغییرات آن در زنجیره ارزشی ارائه داد. بدین ترتیب می توان گفت: قیمت تریاک در زمره ی اطلاعات ذی قیمت قرار دارد.

### زمینه تاریخی تولید تریاک افغانستان

قرن ها خشخاش تریاک در منطقه ای که به نام هلال طلایی شناخته می شود، رشد کرده است، این منطقه در سراسر ایران، افغانستان و پاکستان گسترده شده است. در طول سلطنت شاه محمد ظاهر شاه که از ۱۹۳۳ تا ۱۹۷۳ بوده است، خانواده

سلطنتی تجارت تریاک افغانستان را کنترل و میزان زیادی از آن را به ایران صادر می‌کرد. پس از اینکه ظاهر شاه در کودتای سال ۱۹۷۳ عزل شد، افغانستان به یک دوره ناآرامی و درگیری وارد شد که تا امروز ادامه دارد.

اشغال شوروی ۱۹۷۹-۱۹۸۹ اقتصاد افغانستان را تضعیف و محیطی ایجاد کرد که فعالیت‌های غیرقانونی و شبکه‌های جنایی در آن شکوفا می‌شد. جنگ حومه‌های افغانستان را با از بین بردن زمین‌های پر آب و خفه کردن محصولات زراعتی ویران کرد. میلیون‌ها نفر از افغان‌ها از کشور فرار کردند، در حالی که بسیاری از آن‌هایی که باقی ماندند به کشت خشخاش پرداختند؛ زیرا خشخاش به آب کمی نیاز دارد و می‌تواند در شرایط نامناسب کشاورزی رشد کند. از ۱۹۸۴ تا ۱۹۸۵، تولید تریاک افغانستان به میزان بیش از دو برابر تخمین زده شد، از ۱۴۰ به ۴۰۰ تن، و در سال ۱۹۸۶ دوباره دو برابر شد. نیروهای شورشی مجاهدین که توسط ایالات متحده و پاکستان حمایت می‌شدند، بر درآمد حاصل از کشت خشخاش و تولید تریاک متکی بودند تا عملیات خود را علیه شوروی حمایت مالی کنند.

به دنبال خروج نیروهای شوروی در سال ۱۹۸۹، افغانستان از اشغال و شورش خارج و به جنگی کاملاً داخلی وارد شد. در سال ۱۹۹۶، طالبان کنترل اکثر مناطق افغانستان را به دست گرفت. تولید تریاک تحت حاکمیت طالبان افزایش یافت، و بین سال ۱۹۹۶ و ۱۹۹۹ تقریباً دو برابر شد، از ۲۲۴۸ به ۴۵۶۵ تن رسید. تا سال ۱۹۹۹، افغانستان به بزرگترین تامین کننده تریاک غیرقانونی جهان تبدیل شد. با وجود افزایش کشت، طالبان مصرف مواد مخدر را ممنوع کرد و در ابتدا با کشت نیز مخالف بود.

در سال ۲۰۰۰، طالبان به طور موفقیت آمیز کشت خشخاش را ممنوع کرد که ۷۵ درصد کاهش در عرضه جهانی هروئین را باعث شد. این ممنوعیت کشاورزان افغان را بدهکار کرد و منجر به افزایش بیکاری و مهاجرت، و تشدید بحران‌های

بشردوستانه در افغانستان شد. طالبان درآمد جایگزینی برای مقابله با تاثیر اقتصادی این ممنوعیت فراهم نکرد، و در عوض کمک بیشتر برای توسعه‌ی را از جامعه بین‌المللی درخواست کرد. بدتر از همه، افغانستان در خشکسالی شدید . در حال بدتر شدن بود که باعث از بین رفتن دام و منجر به قحطی، مرگ، و مهاجرت دسته جمعی از منطقه شد.

انگیزه ممنوعیت خشخاش طالبان همچنان موضوع بحث است. یک توضیح این است که این ممنوعیت تلاش برای مشروعیت بخشیدن به رژیم منفور در چشم جوامع بین‌المللی پس از اعمال تحریم‌های سازمان ملل متحد بود. تئوری دیگر این است که طالبان به دنبال استفاده از یک ممنوعیت موقت برای افزایش چشمگیر قیمت جهانی بوده است تا پس از آن با سود بالاتری به فروش برساند. به هر دلیل، اجرای این ممنوعیت باعث ضرر شد: سقوط دولت طالبان همزمان با فصل کشت پاییز سال ۲۰۰۱ بود و کشاورزان ناامید افغان یک بار دیگر خشخاش کاشتند. بعد از سال ۲۰۰۱، در نهایت کشت خشخاش به سطوح بی‌سابقه‌ای که در این گزارش توصیف شده افزایش یافت.

## تجارت تریاک از مزرعه تا بازار

### کشت و زرع

خشخاش تریاک محصول ورودی فشرده‌ای است که به طور معمول نیاز به آب، کود و کار بیشتری نسبت به سایر محصولات کاشته شده در پاییز، به ویژه گندم دارد. اکثریت محصول خشخاش تریاک در افغانستان بین اکتبر و دسامبر کاشته می شود؛ همچنین یک محصول بهاره که بین فوریه تا ژوئن در ارتفاعات بالاتر کاشته می شود و شواهد یک محصول تابستانی در هلمند بین ماه‌های ژوئیه و اوت، وجود دارد.

### آبیاری

خشخاش کشت شده در پاییز نیازمند آبیاری کم در طول ماه‌های زمستان است. با

این حال، هنگامی که گیاه به مرحله "کلم" برسد، کشاورزان باید هر چهار تا شش روز آن را آبیاری کنند. در مرحله برداشت، کشاورزان محصول را قبل از نهایی شدن آبیاری می‌کنند. (به صفحه ۱۰ نگاه کنید.) در مناطق بیابانی سابق جنوب غربی، خشخاش تریاک با استفاده از چاه‌های عمیق دیزلی و خورشیدی آبیاری می‌شود.

### در وجین کردن

فصل بهار، خشخاش نیاز به نیش زدن و سپس وجین کردن دارد. وجین کردن کاری پرزحمت است و می‌تواند کل یک خانواده را به کار گیرد، مخصوصاً پس‌رانی که در کنار تحصیل کار می‌کنند و همچنین در ازای دستمزد روزانه محصول مزارع دیگر را نیز وجین می‌کنند. در جنوب غربی افغانستان، طیف وسیعی از علف‌کش‌های مختلف در محصولات تریاک برای کاهش تقاضای استخدام و کار خانوادگی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

### جوانه زنی

گیاهان خشخاش به طور معمول دو تا سه هفته پس از کاشتن دانه جوانه می‌زنند. گیاهان گلبرگ‌های گل خود را، در معرض کپسول‌های متعدد، در ۱۲ تا ۱۴ هفته می‌اندازند و در یک تا دو هفته می‌رسند.

### انشعاب

هنگامی که کپسول‌های خشخاش رسیده باشند، منشعب می‌شوند که اجازه می‌دهد تا شیره تریاک خارج شود. هر کپسول را می‌توان چندین بار در یک دوره دو هفته‌ای منشعب کرد. به دلیل اینکه کشت خشخاش بین ماه‌های اکتبر و دسامبر انجام می‌شود، فرآیند انشعاب معمولاً بین ماه‌های آوریل و می اتفاق می‌افتد.

### برداشت

برداشت کاری فشرده است و نیاز به کارگران نسبتاً ماهر دارد که می‌توانند سریع کپسول‌هایی را انتخاب کنند که آن‌ها را منشعب کرده و برش دقیقی ایجاد کنند که

جریان شیر را به حداکثر برساند. بیشتر کشاورزان به کارگرهای استخدامی نیاز دارند، اما برای کاهش هزینه‌های خود به استفاده از کار خانوادگی روی می‌آورند، که شامل بیرون آوردن فرزندانشان از مدرسه است، تا به برداشت کمک کنند.

### برداشت و ذخیره

شیره تریاک، یا تریاک خام، به شکل نظام‌مند برداشت می‌شود. شیره تریاک با ابزار ساده ساخته‌شده در منطقه از کپسول آن گرفته می‌شود و معمولاً در صبح بعد از روزی که محصول منشعب می‌شود، انجام می‌گیرد.

وقتی تریاک خام برداشت شد، به روش‌های مختلفی ذخیره می‌شود. در شرق، محصول در برگ‌های خشخاش تریاک پیچیده می‌شود و به شکل کیک‌های بزرگ ۱-۲ گیلویی به نام چاکای درمی‌آید. در جنوب، تریاک مرطوب شده و در کیف‌های پلاستیکی که از ۴ و نیم تا ۹ کیلوگرم وزن دارد، ذخیره می‌شود. بعد از بسته بندی، تریاک فروخته می‌شود یا در خانه نگهداری می‌شود. علاوه بر این، پس از برداشت برخی از تریاک خشک خواهد شد، تا بتوان آن را ذخیره کرد و بعدتر، زمانی که قیمت‌ها افزایش می‌یابد، به فروش رساند. پس از خشک شدن، تریاک می‌تواند برای ۱۰ سال یا بیشتر ذخیره شود.

هیچ‌کدام از محصولات خشخاش تریاک هدر نمی‌رود. تعداد بسیار کمی از دانه‌ها برای محصول سال آینده نگهداری می‌شود؛ بقیه دانه‌ها برای تهیه روغن پخت و پز استفاده می‌شود یا به فروش می‌رسد. کپسول و ساقه گیاهان خشک شده و به عنوان چوب استفاده می‌شود.

### پردازش

#### جداسازی مورفین

تریاک خام یا شیر تریاک به عنوان ماده اصلی تولید هروئین و سایر مشتقات افیون دار استفاده می‌شود. برای تبدیل تریاک به هروئین، مورفین از تریاک خام جدا

می‌شود و به پایه مورفین پردازش می‌شود.

برای تولید پایه مورفین، تریاک خام در بشکه‌های بزرگ با محلول کلسیم و آب داغ ترکیب می‌شود. این ترکیب چندین ساعت باقی می‌ماند که در این حین تریاک خام در ته بشکه ته‌نشین می‌شود و یک مایع شفاف بر جا می‌گذارد که حاوی مورفین است.

### سیفون کردن و تصفیه کردن مایع مورفین

بعد از آن مایع مورفین با لوله به خارج بشکه منتقل می‌شود و با یک ترکیب شیمیایی مخلوط می‌شود. این ترکیب به بشکه بازمی‌گردد، حرارت می‌بیند و تصفیه می‌شود.

### خشک کردن بقایای مورفین

باقی مانده زیر نور خورشید خشک می‌شود و به یک بسته مورفین مبدل می‌شود.

### تبدیل مورفین به هروئین

برای تولید هروئین بسته‌های مورفین با چند ماده شیمیایی مختلف ترکیب می‌شود. سپس خمیر هروئین با برخی ترکیب‌های شیمیایی دیگر مخلوط شده، تصفیه می‌شود و به پس از خشک شدن تبدیل به پودر هروئین می‌شود.

### صادرات

مواد مخدر تولید شده در افغانستان از طریق چندین مسیر مختلف به بازارهای اصلی‌اش در اروپا، آسیا و آفریقا می‌رسد. مسیر بالکان اروپای مرکزی و غربی را تأمین می‌کند. مسیر جنوبی مانند قیف است که از طریق ایران یا پاکستان به منطقه خلیج فارس، آسیا، آفریقا و اروپای غربی و مرکزی ارتباط ایجاد می‌کند. مسیر شمال نیز از طریق کشورهای همسایه آسیای مرکزی، روسیه، و دیگر کشورهایی که به طور مستقل مشترک‌المنافع هستند، ارتباط برقرار می‌کند. با اینکه ۹۰ درصد هروئین ضبط شده در کانادا از افغانستان به دست آمده، در سال‌های اخیر به طور



تقریبی یک درصد یا کمتر از هروئین ایالات متحده نیز از افغانستان تأمین می‌شود. توزیع عواید در صنعت تریاک یا «سهمی که به کشاورزان، دلان در سطوح مختلف، فرآوری کنندگان، قاچاقچیان مسیرهای طولانی، عمده فروشان و خرده فروشان» تعلق می‌گیرد در هر منطقه متفاوت است. این تفاوت‌های منطقه‌ای را می‌توان به نسبت فاصله آن‌ها از مرزهایی که محل ترانزیت به حساب می‌آید، فاصله از بازارهای مرکزی، اقلیم و شرایط کشاورزی و نیز موضوع ریشه کن‌سازی و تلاش برای اجرای قوانین تبیین کرد. برای مثال در سال ۲۰۱۶ میانگین «قیمت مزرعه‌ای<sup>۱</sup>» هر کیلوگرم تریاک در منطقه شمالی افغانستان ۱۲۶ دلار بود، در حالی که میانگین گزارش شده قیمت مزرعه‌ای هر کیلوگرم تریاک در مناطق مرکزی ۲۸۰ دلار بوده است. از سوی دیگر میانگین قیمت سراسری هر کیلوگرم تریاک خشک در چین برداشت در سال ۲۰۱۶، ۱۸۷ دلار بوده است.

تاجران خرد مقیاس تریاک، معمولاً در به صورت پاره وقت و فصلی عمل می‌کنند، آن‌ها تریاک را مستقیماً از کشاورزان می‌خرند. تاجران در بازارهای منطقه‌ای تریاک، این محصول را از کشاورزان و تجار خرد مقیاس خریداری می‌کنند و «سپس آن را به مصرف کنندگان محلی، آزمایشگاه‌های مخفی، تاجران عمده و قاچاقچیان خارجی می‌فروشند.» افزایش در مقیاس ما را به «خریداران عمده و تاجران بزرگ مقیاسی می‌رساند که تمام طول سال مشغول خرید و سازماندهی محموله‌ها به صورت مستقیم به مناطق مرزی و یا مستقیماً به آنسوی مرزها هستند.» در طول این زنجیره ارزش بهای تریاک به میزان قابل توجهی افزایش می‌یابد و قیمتی که محصول با آن به مصرف کنندگان در بازارهای اصلی اروپا و آسیا تحویل داده می‌شود

---

۱. منظور از قیمت مزرعه‌ای، بهای تریاک برداشت شده، پیش از افزایش دیگر هزینه‌های حمل و نقل و پردازش و عرضه به بازار است.

(چه در سطح عمده و چه در سطح خرد) با بهایی که به کشاورزان در افغانستان داده می‌شود قابل مقایسه نیست.

در سال ۲۰۰۶ UNODC تخمین زد که ۷۶ درصد درآمد ناشی از تریاک تولید شده در افغانستان به قاچاقچیان از جمله فرآوری کنندگان هروئین رسیده و کشاورزان تنها ۲۴ درصد آن را دریافت کرده‌اند. UNODC در سال ۲۰۱۴ نیز برآورد کرد که ارزش افزوده‌ای که قاچاقچیان از طریق تبدیل تریاک افغانستان به مورفین و هروئین و نیز صادرات تریاک فرآوری شده و غیرفرآوری شده تولید کرده‌اند، بالغ بر ۱,۸۱ میلیارد دلار است.

### دیگر آثار اقتصاد افیونی

افزون بر پیامدهای اقتصادی و سیاسی مستقیم، محصول تریاک منجر به تغییر فیزیکی جغرافیای افغانستان نیز شده است. برای مثال بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۶، ۳۳۰ هزار از صحرای جنوب غربی افغانستان به زیر کشت تریاک رفته است. قیمت این محصول غیرقانونی، منابع مالی لازم برای اینکه کشاورزان بتوانند چاه‌های عمیق در زمین‌های خود حفر کنند، پمپ‌های آب خریداری کنند و حتی در تکنولوژی خورشیدی برای استحصال آب زیرزمینی سرمایه‌گذاری کرده و زمین‌های لم‌یزرع را به زمین کشاورزی تبدیل کنند را به دست آورند. در حالی که پیامدهای بلند-مدت تجاوز به زمین‌های سابقاً خالی از سکنه نامشخص است، تولید کنونی ممکن است از منظر زیست‌محیطی پایدار نباشد: شوری و کاهش آب‌های زیرزمینی، همچنین کاهش بار دهی ممکن است منجر به مهاجرت بین ۱ تا ۲ میلیون انسانی شود که به کار روی مزارع تریاک متکی بوده‌اند.

تولید تریاک عمیقاً سلامت و رفاه مردم افغانستان را تحت الشعاع خود قرار داده است. یک پژوهش تعداد مصرف‌کنندگان تریاک در افغانستان را بین ۲ تا ۲,۵

میلیون تن در سال ۲۰۱۵ برآورد کرد. از این میزان ۱,۳ تا ۱,۶ میلیون نفر (یعنی ۵ درصد کل جمعیت این کشور) مصرف کننده تریاک هستند.

به دلیل شیوع بالای مصرف مواد مخدر در خانه واره‌های روستایی، کودکان در این مناطق به شدت در معرض آسیب قرار دارند. شهر کابل نیز دارای یک جمعیت متمرکز مصرف کننده مواد مخدر است. نرخ بالای مصرف مواد مخدر اثر ویرانگری بر جامعه افغانستان و ظرفیت این کشور برای توسعه سرمایه انسانی خود و دستیابی به رشد اقتصادی نهاده است. در مجموع جمعیت افغانستان در معرض خشونت و منازعه است و شرایط اقتصادی ضعیف و دارای حالت پناهجویی را تجربه می‌کند و همچنین در دسترس بودن تریاک و دیگر مواد مخدر نیز باعث افزایش خطر سوء مصرف شده است.

### چرا خشخاش کاشته می‌شود؟

از سال ۲۰۰۶، دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان یافته سازمان ملل متحد از نمونه ای از کشاورزان دلیل کشت خشخاش را پرسیده است. در سال ۲۰۱۴، گزارش بانک جهانی پاسخ‌های این تحقیق را این گونه تحلیل کرد: قیمت بالای خشخاش دلیل اصلی آنها برای کشت بوده است به استثنای سالهای ۲۰۰۷، ۲۰۰۸ که «کاهش فقر» به عنوان دلیل اصلی محسوب می‌شود. با این حال، فاکتورهایی که در این زمینه دخیل هستند سبب گمراهی می‌شود. فرضیه حاکی از آن است که کشاورزان برای به دست آوردن بیشترین بازده مالی به کشت خشخاش روی می‌آوردند. این مساله سبب کاهش اثر چند جانبه خشخاش در زندگی روستایی می‌شود. در حالیکه انگیزه سود بالا بسیاری از افراد درگیر کشت خشخاش را تحریک می‌کنند، عوامل دیگر نیز بر تصمیم‌گیری برای رشد محصول تأثیر می‌گذارند. این عوامل شامل دسترسی به زمین و آب، دارایی‌های خانگی، دسترسی به بازارها و

ارتباطات حمل و نقل، قیمت، دسترسی به گندم برای مصرف، ناامنی و مدیریت ضعیف و فشار از سوی شورشیان است.

تریاک یک محصول فاسد نشدنی، کم وزن و با ارزش است که کشاورزان را با امنیت نسبی اقتصادی در یک محیط پرخطر را تامین می‌کند. بعد از دهه‌های نابودی اقتصاد روستایی ناشی از جنگ، خشکسالی در برابر دوره‌های آینده جنگ، خشکسالی و مشکلات اقتصادی قرار می‌گیرد. معقول است توصیف برخی از کسانی که در کشت خشکسالی به عنوان مدیران ریسک شرکت می‌کنند. (به جای حداکثر سازی سود، و تریاک به عنوان یک محصول کم خطر در یک محیط با خطر بالا).

کشت خشکسالی بدون داشتن زمین مناسب، صرفاً یک منبع درآمد نیست. کشت امکان دسترسی به طیف وسیعی از دارایی‌ها، از جمله زمین، آب، اعتبار و اشتغال را فراهم می‌کند. کشاورزان بدون داشتن زمین مناسب ممکن است به دنبال مقررات مشارکتی برای درآمد نقدی و همچنین امکان رشد محصولات غیر تریاک باشند. کارگران دوره‌ای که در موافقت نامه‌های مشارکتی شرکت نمی‌کنند به دنبال فرصت‌های شغلی کارگران در مزرعه مانند وجین و برداشت هستند. پول نقد حاصل از درآمد خانواده‌های غیر زمین‌دار اغلب برای پاسخگویی به غذاهای خانوار برای مصرف خانگی و ارائه اقامت برای خانواده‌هایشان استفاده می‌شود. بنابراین، درآمدشان در زمینه‌های احتیاجات، پرداخت بدهی‌ها، و سرمایه‌گذاری در آموزش و پرورش و حمل و نقل صرف شده، که کسب این مهارت‌ها می‌تواند فرصت‌های اشتغال در خارج از مزرعه را افزایش دهد.

توافقنامه‌های مختلف (مساقات)<sup>۱</sup> تقسیم بندی تعیین می‌کند که چه مقدار از عملکرد نهایی به کشاورز می‌رسد و چه مقدار به مالک زمین می‌رسد. خانواده‌های دارای زمین‌های زراعی که دارای وضعیت اقتصادی اجتماعی بهتری هستند و

۱. کشاورزانی که زمین را اجاره کرده، به جای پول بخشی از فرآورده را به ارباب می‌دهند

می‌توانند منابع تولیدی مانند زمین، آب و کود را در اختیار بگیرند، دارای مزیت اقتصادی بیشتری نسبت کسانی هستند که زمین مناسبی ندارند یا بدون زمین هستند. به عنوان مثال، سهامدارانی که نمیتوانند به هزینه تولید زمین کمک کنند، تنها یک پنجم از محصول نهایی را دریافت خواهند کرد. توافقات در این زمینه نشان می‌دهد که فروش در زمانیکه قیمت‌ها بالاتر هستند، سبب می‌شود که صاحبان زمین سود بیشتری به دست آورند. درک نقش گروه‌های مختلف اجتماعی-اقتصادی که در کشت خشخاش شرکت دارند، برای توسعه مداخلات موثر و پایدار ضروری است. همانطور که ویلیام بایرد و دوریس بادنبرگ<sup>۱</sup> خاطر نشان کردند، سطوح مختلف وابستگی خانوار به تریاک و راه‌های مختلفی که از محصول سود به دست می‌آورند، نشان می‌دهد که خانواده‌ها پاسخ‌های متنوعی به این سوال داده‌اند، به طوری که پاسخ‌های باورنکردنی‌ای مانند حذف کشت خشخاش به چشم می‌خورد. تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر، مانند ریشه‌کن‌سازی محصول، اثرات ناخواسته‌ای داشته‌اند، از جمله کساد اقتصادی و افزایش فقر در میان آنها به چشم می‌خورد. اقدامات اجباری سبب کشت خشخاش به سایر مناطق جغرافیایی یا حتی تشدید آن شده است. به گفته برخی تحلیلگران، این اقدامات حمایت از طالبان و دیگر عناصر ضد دولتی را افزایش داده است. برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر که تغییرات محلی را نادیده می‌گیرند و به دلایلی که گروه‌های خاصی در کشت خشخاش مشارکت می‌کنند، به خطر می‌اندازد که بی‌اثر یا ضد تولید شوند.

### پاسخ‌های ایالات متحده آمریکا

تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در افغانستان شامل چهار حوزه فعالیت مشخص بود که ما به عنوان رشته‌ها به آن اشاره می‌کنیم. هر رشته توسط

---

۱. William Byrd and Doris Buddenberg

یک سازمان دولتی ایالات متحده در هماهنگی با سایر نهادهای دولتی، کشورهای کمک‌کننده، دولت افغانستان و سازمان‌های بین‌المللی و غیر دولتی<sup>۱</sup> رهبری می‌شود. ایالات متحده از سال ۲۰۰۲ تا کنون تغییرات قابل توجهی در استراتژی‌ها و فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر داشته است. ایالات متحده در ابتدا یک استراتژی پنج پایه را در سال ۲۰۰۵، با بررسی سالهای مبارزه با مواد مخدر، شکل داد. ستون‌های این استراتژی عبارت بودند از اطلاعات عمومی، معیشت جایگزین، حذف و در حالی که این پنج ستون به عنوان سازماندهی دسته بندی برای استراتژی ایالات متحده از سال ۲۰۰۵، سطح تأکید بر هر ستون به طور قابل توجهی در طول زمان تغییر یافته است. در سال ۲۰۱۲، یک استراتژی جدید ایالات متحده بر دو هدف اصلی تأکید کرد: تقویت ظرفیت دولت برای مبارزه با تجارت مواد مخدر و مبارزه با ارتباط بین مواد مخدر و شورشیان.

#### اصول و ارکان برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر

ارکان برنامه‌های دولت افغانستان	اصول برنامه‌های آمریکایی	ارکان برنامه سیگار
۱. آگاهی بخشی عمومی ۲. کاهش تقاضا ۳. نهادسازی ۴. ضمانت اجرای قوانین ۵. امحاء ۶. همکاری‌های بین‌المللی و منطقه‌ای	۱. اطلاع رسانی عمومی ۲. ممنوع سازی ۳. ضمانت اجرای قوانین و اصلاحات قضایی ۴. امرار معاش جایگزین ۵. حذف و امحاء	۱. کسب حمایت سیاسی و تشکیل دادن نهادها در افغانستان ۲. ممنوع سازی و تشدید ۳. ضمانت‌های قانونی در مبارزه با مواد مخدر ۴. توسعه جایگزین ۵. امحاء

خود دولت افغانستان نیز برنامه ای تحت عنوان استراتژی ملی کنترل مواد مخدر تدوین کرد که بر اساس ۸ اصل استوار بود و از سال ۲۰۰۶ آغاز شد: آگاهی بخشی عمومی، همکاری‌های بین‌المللی و منطقه‌ای، امرار معاش جایگزین، کاهش تقاضا، تضمین اجرای قوانین، عدالت کیفری و نهادسازی (به جدول ۲ نگاه کنید). این اصول برای حمایت از چهار اولویت استراتژی تعریف شده بودند: قطع کردن تجارت مواد مخدر، تقویت کردن و تنوع بخشیدن به روش‌های امرار معاش قانونی روستایی، کاهش تقاضا برای مواد مخدر غیرقانونی و درمان مصرف‌کنندگان مواد مخدر و نیز نهایتاً توسعه نهادهای دولتی.

در سال ۲۰۱۵، دولت افغانستان یک برنامه اقدام ملی مواد مخدر به روز شده تدوین کرد که سه هدف را برای خود برمی‌شمرد: کاهش سطح کشت خشخاش، کاهش تولید و قاچاق تریاک و کاهش تقاضای مواد مخدر غیرقانونی در افغانستان در عین حالی که تلاش برای درمان مصرف‌کنندگان افزایش می‌یابد. این اهداف در واقع بازتاب دهنده اصول استراتژی پیشین بود، از جمله نهادینه کردن جایگزین‌های قانونی به جای خشخاش، امحای هدفمند، افزایش ظرفیت‌های ممنوعیت و ضمانت اجرای قوانین، اقدامات ضد پولشویی، همکاری‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و نیز گسترش درمان و پیشگیری از مصرف مواد مخدر و نیز تشکیل پویش‌های اطلاع‌رسانی عمومی.

برای فهم بهتر اینکه چگونه منابع در راستای مبارزه با مواد مخدر توسط آمریکا به کار گرفته شده‌بودند، این گزارش می‌کوشد زمینه‌های سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های انجام شده را در ۴ دسته، طبقه‌بندی کند که روی هم رفته شامل ارکان و اولویت‌های تعریف شده در استراتژی‌های ضد مواد مخدر آمریکا و دولت افغانستان نیز می‌شود:

۱. تقویت ضمانت اجرای ممنوعیت‌ها و قوانین ضد مواد مخدری

۲. امحاء

## ۳. توسعه جایگزین

## ۴. کسب حمایت سیاسی دولت افغانستان و نهادسازی در این کشور

مقامات آمریکایی بر نیاز به یک استراتژی متعادل - که در آن هر فعالیت مکمل بخش‌های دیگر باشد - برای پیشبرد موثر و مداوم اهداف آمریکا در مبارزه با مواد مخدر مکرراً تأکید کرده‌اند. در حالی که استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر آمریکا بر یک رویکرد چند بخشی و متعادل، مشخص نیست که در ساحت عمل نیز از تعادل یاد شده اثری باقی خواهد ماند یا خیر. برای اشراف بیشتر گفتنی است این گزارش می‌کوشد نخستین تلاش‌های دولت آمریکا برای تحلیل تاریخی تزریق منابع مالی به فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان می‌پردازد تا بدین ترتیب مشخص شود که آیا اختصاص مجدد منابع مالی برای این ابتکارات با اهداف استراتژی‌های آمریکا همخوانی دارد یا خیر.

از بیش از ۷,۲۸ هزار میلیارد دلار در سال مالی ۲۰۱۷ به برنامه‌های ضد مواد مخدر در افغانستان اختصاص یافت، اکثر ایت رقم به همان چهار زمینه یاد شده اختصاص یافته است: ممنوع‌سازی (۴,۵ هزار میلیارد دلار)، توسعه جایگزین (۱,۴۶ هزار میلیارد دلار)، امحاء (۹۳۸ میلیون دلار) و کسب حمایت سیاسی (۱۸۴ میلیون دلار). در این گزارش منظور از کسب حمایت سیاسی عبارت از پروژه‌هایی نظیر «ابتکار عملکرد خوب» (GPI ۱۸۴ میلیون دلار)، نهادسازی (۴۰ میلیون دلار)، دیپلماسی عمومی و راه‌اندازی کمپین‌های اطلاع‌رسانی (۶۱ میلیون دلار). اصلاحات قضایی در زمینه مبارزه با مواد مخدر (که ۱۱ میلیون دلار برای آن هزینه شد) نیز به دلیل پیامدهای قضایی زیرمجموعه محور ممنوعیت و ضمانت اجرای قوانین به حساب می‌آید و هدف آن تقویت ضمانت اجرای قوانین مرتبط با مبارزه با مواد مخدر است. از ۲۰۶ میلیون دلار باقی‌مانده نیز ۱۱۰ میلیون دلار به کاهش تقاضای مواد مخدر اختصاص یافت و تقریباً ۹۶ میلیون دلار نیز به اموری اختصاص

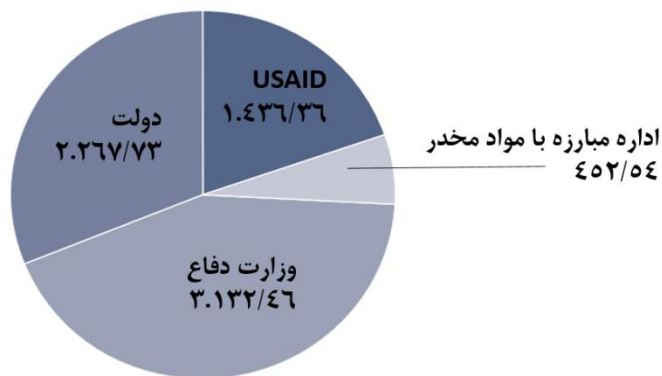


یافته که در این زمینه‌ها نمی‌گنجد. شکل ۱ نشان دهنده میزان منابع مالی اختصاص یافته به هر آژانس و شکل ۲ میزان منابع اختصاص یافته به هر حوزه براساس دسته بندی ۴ گانه ایست که در این گزارش بدان اشاره شد:

### توزیع منابع مالی به فعالیت های ضد مواد مخدر آمریکا براساس

آژانس های درگیر به میلیون دلار (۲۰۰۲ - ۲۰۱۷)

مجموع: ۷,۲۸۴/۰۹ میلیون دلار



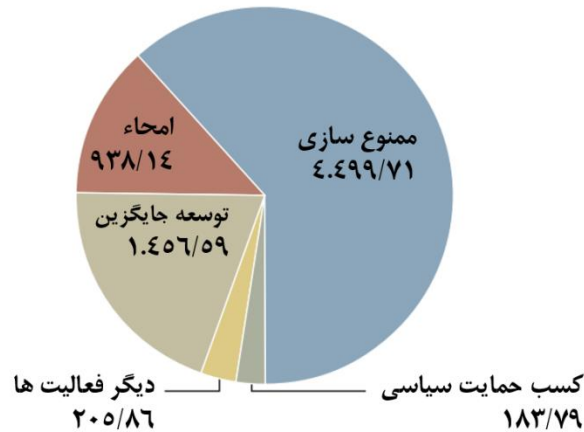
توجه: از ۴۵۲ میلیون دلاری که از سوی اداره مبارزه با مواد مخدر آمریکا به مبارزه با مواد مخدر در افغانستان اختصاص یافته، ۲۰۹ میلیون دلار توسط اداره امور آسیای مرکزی و جنوبی به این سازمان بازگردانده شده است.

منبع: تحلیل سیگار

### تزریق منابع مالی به فعالیت‌های ضد مواد مخدر آمریکا براساس زمینه

فعالیت‌ها به میلیون دلار (۲۰۰۲-۲۰۱۷)

مجموع: ۷,۲۸۴/۰۹ میلیون دلار



توجه: کسب حمایت سیاسی شامل تأمین بودجه برای ابتکار عملکرد خوب، نهادسازی و اطلاع‌رسانی و دیگر فعالیت‌ها شامل تخصیص منابع مالی برای:

۱- برنامه‌های کاهش تقاضا (۱۱۰ میلیون دلار)

۲- برنامه‌هایی که سیگار از منابع آن‌ها اطلاعات کافی ندارد (۹۶ میلیون دلار).

منبع: تحلیل سیگار

### تحلیل مجموع منابع مالی تخصیص یافته به فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر

همچنانکه در گزارش فصلی اکتبر ۲۰۱۷ سیگار به کنگره آمریکا نیز نشان داده شد از سال مالی ۲۰۰۲ تا سال مالی ۲۰۱۷ میزان منابع مالی که دولت آمریکا به تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان اختصاص داده تقریباً به ۸,۶۲ هزار

میلیارد دلار بالغ می شود. با این حال نکات آموزنده این گزارش به ما می گویند که میزان کل هزینه کرد آمریکا در افغانستان در زمینه مبارزه با مواد مخدر بالغ بر ۷,۲۸ هزار میلیارد دلار شده است. این تحلیل البته ۱,۳۴ هزار میلیارد دلاری که در برخی برنامه ها نظیر بنیاد نیروهای امنیتی افغانستان که اصولاً به منظور فروش تجهیزات هوانوردی به نیروهای ویژه هوایی افغانستان بوده است.

اصولاً نیروهای ویژه هوایی افغانستان که بخشی از وزارت داخلی است - و از سوی بنیاد نیروهای امنیتی افغانستان و دو اداره ممنوعیت مواد مخدر و بنیاد مبارزه با مواد مخدر وزارت دفاع آمریکا نیز حمایت می شد - برای تدارک حمایت هوایی در ممنوع سازی و عملیات ضد تروریستی ایجاد شد. در حالی که هنوز هر دو عملیات یاد شده زیر نظر این نهاد انجام می شود، اولویت های دیگری نیز به برنامه آن اضافه شده است. این نهاد اکنون با وزارت دفاع و بیشتر عملیات ضد تروریستی در ارتباط است. برای مثال در فصل پایانی سال ۲۰۱۷ نیروهای ویژه هوایی افغانستان، ۳۱۶ انبار را نابود کردند: ۹۲ درصد را عملیات ضد تروریستی و ۸ درصد را عملیات ضد مواد مخدر تشکیل می داد.

بنابراین، با اینکه نیروهای ویژه هوایی افغانستان در این گزارش تحلیل شد، ۱,۳۱ میلیارد دلار بودجه بنیاد نیروهای امنیتی افغانستان است که شامل خرید هواپیما و تجهیزات مرتبط می شود که در گزارش حاضر مورد بررسی قرار نمی گیرد. همچنین، با اینکه بودجه هایی که مناسب صندوق اداره ممنوعیت مواد مخدر وزارت دفاع آمریکا به طور آشکار اختصاص یافته است، برای بودجه نیروهای ویژه هوایی افغانستان اجباراً طبق گزارش در نظر گرفته شده است که شامل ۷,۲۸ میلیارد دلار است. در انتها، تحلیل این گزارش شامل تلاش های توسعه دهنده است که ممکن است اهداف مبارزه با مواد مخدر را تحت تاثیر قرار دهد، اما برای این هدف برنامه ریزی و اختصاص داده نشده اند.

قانون مبارزه با مواد مخدر با هدف از بین بردن آزمایشگاه‌های مواد مخدر، دفع مواد مخدر غیر قانونی و دستگیری و محاکمه کسانی که در این زمینه کار می‌کنند. همچنین ردیابی، ممنوع کردن یا مصادره درآمد آنها، ابزار اصلی ایالات متحده در تلاش‌های کنترل مواد مخدر در سراسر جهان است. در افغانستان این فعالیت‌ها جزء اصلی تلاش ایالات متحده برای مقابله با تجارت مواد مخدر بوده است. همچنین، تلاش‌های قابل توجهی برای ایجاد ظرفیت بیشتر در مؤسسات افغانی در این راستا صورت گرفته است.

در کل، تشنج مواد مخدر غیر قانونی و دستگیری کسانی که قاچاق می‌شوند به منظور کاهش عرضه، معمولاً اصلی‌ترین اهداف عملیات ممنوعیت است، اما آنها تنها از آن دسته نیستند. تلاش‌های ممنوعه همچنین اطلاعاتی را فراهم می‌کند که باعث تشنج‌ها، دستگیری‌ها و پیگرد قانونی می‌شود که قصد دارند سازمان‌های بین‌المللی قاچاق مواد مخدر را مختل و نابود کنند. اگر چه ممنوعیت در درجه اول یک فعالیت اجرای قانون است، نیروهای نظامی اغلب عملیات ممنوعیت را برای حمایت از اجرای قانون انجام می‌دهند. راهنمایی‌های مربوط به برنامه‌های دولتی در مورد کمک‌های خارجی اشاره به مفهوم کشورهای کمک‌رسان با هدف "برای جلوگیری، قطع، گرفتن یا از بین بردن فعالیت‌های غیر قانونی مواد مخدر، جنبش یا قاچاق مواد مخدر" دارد و به تعریف از آن می‌پردازد. این کمک همچنین می‌تواند شامل کمک فنی، قانونی و سیاسی باشد به عنوان ارائه حمل و نقل، کمک‌های مادی و پشتیبانی پرسنل صورت بگیرد.

گرچه سیاست دولت ایالات متحده شامل دیدگاه جامع از ممنوعیت است که مجموعه وسیعی از مداخلات اجرای قانون را شامل می‌شود، همانطور که در بالا ذکر شد، این امر همیشه در ابتکارات مبارزه با مواد مخدر در زمین در افغانستان منعکس نشد. ممنوعیت بیشترین تاثیر را دارد که قاچاقچیان در سطح بالا، به ویژه مقامات

دولتی فاسد درگیر در تجارت مواد مخدر، دستگیر و محاکمه می شوند. با این حال متاسفانه، سیستم قضایی افغانستان به آرامی و با فساد فراگیر رو به رو است. در حالی که تعدادی از نهادهای دولتی ایالات متحده مسئولیت های ضددولتی در سطح جهانی دارند، سه سازمان اصلی که در اجرای قانون مواد مخدر مشغول به کار هستند، عبارتند از دولت، وزارت دفاع آمریکا و سازمان مبارزه با مواد مخدر آمریکا.

دولت "مسئول هماهنگی همه برنامه های کنترل مواد مخدر بین المللی است که توسط دولت ایالات متحده اجرا می شود" و در داخل ایالتی، اداره بین المللی مبارزه با مواد مخدر و ضمانت اجرای قوانین، نهاد اولیه مسئول تهیه و اجرای سیاست های کنترل مواد مخدر بین المللی است. در یک کشور میزبان، رئیس ماموریت ایالات متحده، معمولاً سفیر ایالات متحده، مسئولیت نهایی همه فعالیت های ایالات متحده است. کشوری که تلاش می کند تا از هدف مشترک همه سازمانهای ایالات متحده اطمینان پیدا کند.

سازمان مبارزه با مواد مخدر آمریکا، آژانس سرپرستی اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر و کمک به تلاش های اطلاعاتی مبارزه با مواد مخدر در کشورهای خارجی است. اگرچه طبق قانون ایالات متحده از شرکت فعال در دستگیری در کشورهای دیگر منع شده است، سازمان مبارزه با مواد مخدر آمریکا تحقیقات دو جانبه، عملیات ساخت ظرفیت سازی و جمع آوری اطلاعات و هماهنگی با سازمان های اجرای قانون خارجی برای مبارزه با تجارت مواد مخدر را انجام می دهد. در نهایت، وزارت دفاع ایالات متحده به عنوان آژانس اصلی برای شناسایی و نظارت بر جنبش های غیر قانونی مواد مخدر در ایالات متحده و همچنین جمع آوری، تجزیه و تحلیل و به اشتراک گذاری اطلاعات در مورد مواد مخدر غیر قانونی عمل می کند. فرماندهان نظامی ایالات متحده فرماندهی نیروهای نظامی درگیر در فعالیت های کنترل مواد مخدر را حفظ می کنند. به طور مشخص، از طریق این سه سازمان، دولت ایالات

متحدہ بیش از ۴,۴۹ میلیارد دلار را برای فعالیت‌های اجرای قانون ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر بین سال‌های ۲۰۰۲ و پایان سال مالی ۲۰۱۷ اختصاص داده است.

### اجرای قانون ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر

ممنوعیت از بین بردن آزمایشگاه‌های پردازش مواد مخدر، مواد مخدر غیرقانونی را ضبط کرده و افرادی که به پخش کننده هستند را تعقیب و دستگیری می‌کنند. علاوه بر آن نیز، افرادی که در زمینه ردیابی، نگه‌داری، مصادره درآمد حاصله از مواد مخدر دخیل باشند مورد پیگرد قانونی قرار می‌گیرند. آنها ابزارهای اصلی کنترل مواد مخدر در ایالات متحده در سراسر جهان به شمار می‌آیند. در افغانستان نیز این فعالیت‌ها اجزای اصلی ایالات متحده برای مقابله با تجارت مواد مخدر به حساب می‌آیند. همچنین این فعالیت‌ها با ایجاد ظرفیت برای نهادسازی افغانی برای مقابله با این موضوع در این زمینه همراه است.

به طور جهانی، ضبط مواد مخدر غیرقانونی و دستگیری افرادی که قاچاق آنها را به منظور کاهش عرضه مواد مخدر دستگیر می‌کند، از اهداف مهم در زمینه مقابله با عملیات مواد مخدر است، اما اهداف دیگری نیز هستند که در این راستا قابل اهمیت باشند.

تلاش‌های مقابله‌ای نیز باید هوشی که به ضبط مضاعف می‌انجامد و این دستگیری‌ها و پیگیری‌های قانونی با هدف متوقف کردن سازمان‌های قاچاق برنامه‌ریزی شده‌اند.

اگر چه ممنوعیت به عنوان فعالیتی در اجرای قانون به شمار می‌آید، نیروهای نظامی نیز اغلب عملیات ممنوعیت را برای حمایت از اجرای قانون انجام می‌دهند. راهنمایی‌های برنامه دولت در مورد کمک‌های خارجی در راستای تلاش‌های مقابله‌ای با مواد مخدر مشمول کشورهای حامی و کمک‌رساننده می‌شود به طوریکه آنها توقف، قطع، ضبط محافظت یا جنبش فعالیت‌های پخش مواد مخدر را به طور

غیر قانونی محقق می‌سازند. این کمک‌رسانی نیز می‌تواند شامل کمک‌های تخصصی، حقوقی و سیاسی، همچنین پشتیبانی از پرسنل، نظارت بر رفت و آمد و کمک به مواد رسانی باشد.

اگرچه سیاست ایالات متحده شامل دید کلی از ممنوعیت است که شامل مجموعه‌ای گسترده‌ای مداخله اجرای قانون می‌شود، همانطور که بالا به آن اشاره شد. این مساله همیشه در ابتکارات مبارزه با مواد مخدر در افغانستان منعکس نمی‌شد. ممنوعیت تاثیر بالایی زمانی که قاچاقچیان سطح بالا را افراد و مقامات دولتی تشکیل می‌دادند و آنها نیز درگیر تجارت مواد مخدر می‌شدند و سپس دستگیر و زندانی می‌شدند. با این حال متأسفانه، سیستم قضایی افغانستان به آرامی با این فساد فراگیر مقابله کرد.

موارد موفقیت آمیزی در مقایسه با اهداف والا نسبتاً نادر هستند. در حالی که تعدادی از نهادهای دولتی باید مسئولیت های ضد مواد مخدر را به طور جهانی دنبال کنند. سه آژانس اصلی درگیر اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر هستند که آنها عبارتند از دولت، وزارت دفاع آمریکا و DEA.

دولت مسئول هماهنگی برنامه‌های بین المللی کنترل مواد است که این برنامه‌ها توسط دولت ایالات متحده اجرا می‌شود. در سطح ایالت ها نیز نهاد INL به جد یکی از نهادهای اصلی مسئول در زمینه اجرای سیاست های کنترل مواد مخدر در سطح بین الملل و ایجاد این نوع سیاست ها هست. در کشور میزبان، کاردار سفارت (معاون سفیر) همچنین سفیر ایالات متحده مسئولیت کاملی را در جهت مبارزه با مواد مخدری که در آن کشور رخ می‌دهد، بر عهده دارد. آنها در تلاش هستند که اهداف مشترک بین نهادهای ایالات متحده را همسان سازی و یک جهت کنند.

اداره مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده، آژانسی بزرگی برای مقابله با مواد مخدر است و از این رو به کشورهای خارجی از نظر اطلاعاتی در راستای مبارزه با مواد

مخدر کمک می‌کند. با این حال، ایالات متحده قانونی که نقش فعال در راستای مقابله با مواد مخدر در کشورهای دیگر دارد را ممنوع کرده است. اداره مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده، تحقیقات دوجانبه‌ای در راستای ظرفیت‌سازی و جمع‌آوری اطلاعات ارائه می‌دهد که با نهادهای خارجی در راستای اجرای قوانین مقابله‌ای مواد مخدر هماهنگی‌های لازم را ایجاد کرده تا بتواند در مقابل تجارت مواد مخدر مبارزه کند. در نهایت، وزارت دفاع ایالات متحده به عنوان نهادی اصلی برای نظارت و شناسایی جنبش مقابله با مواد مخدر در ایالات متحده، همچنین تحلیل و جمع‌آوری و اشتراک‌گذاری اطلاعات در این باره فعالیت می‌کند. فرماندهان نظامی ایالات متحده نیز در فعالیت‌های بین‌المللی کنترل مواد مخدر دخیل هستند.

در افغانستان نیز مخصوصاً، از طریق این سه نهاد مسائل مذکور کنترل می‌شود. دولت ایالات متحده بیش از ۴,۴۹ میلیارد دلار برای فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر بین سال‌های ۲۰۰۲ و اواخر سال ۲۰۱۷ در نظر گرفته است.

## امحاء

از بین بردن فیزیکی یک محصول پایدار، جزیی از استاندارد پایدار تلاش‌های خارجی مبارزه با مواد مخدر INL محسوب می‌شود. از بین بردن و امحاء مواد مخدر در افغانستان به این ترتیب توجیه می‌شود که:

یک) نابودی محصولات خشخاش به کاهش میزان تولید مواد مخدر موجود برای توزیع، فروش و در نهایت مصرف آن می‌انجامد.

دو) گسترش نقش آفرینی دولت افغانستان به مناطق روستایی جایی که دولت به طور سنتی نفوذ و حضور چشم‌گیری ندارد.

سه) محاسبات مزایای ریسک برای کشاورزان تغییراتی یافته این در حالی که است که از کاشت‌های آینده منصرف شده‌اند. در حالی که مقدار پول اختصاص داده شده و طبیعت استراتژی این نابودی در طول زمان تغییر یافته است. امحاء



محصولات یکی از مهمترین موارد به شمار می آید. عنصر استراتژی مبارزه با مواد مخدر در دولت ایالات متحده، بحث برانگیزترین مورد تا کنون بوده است. دو فاکتور مهم همیشه مداوم در این بحث بوده است:

یک) هدف گیری، یا اینکه طبق چه شرایطی تخریب محصول صورت بگیرد و عملیات به کدام سمت و سوی پیش رود.

دو) متد یا روش، چگونه محصولات تخریب شوند. آیا سم کش استفاده شود یا خیر. هر دو آنها، سبب ایجاد نزاع در دولت ایالات متحده می شود. همچنین سبب اختلافاتی نیز در بین افغانستان و ایالات متحده نیز شده است. نیروهای امنیتی بین الملل دولت انگلیس و دیگر متحدان شان همچنین در این بابت دچار اختلافات و نزاع شده اند.

تلاش ایالات متحده در راستای مبارزه با مواد مخدر از طریق INL هدایت و رهبری شده است. بین سالهای ۲۰۰۲ و ۲۰۱۷ نیز دولت ایالات متحده به طور تقریبی ۹۳۸ میلیون دلار را برای کار تخریب و نابودی مواد مخدر در افغانستان در نظر گرفته اند. این هزینه شامل پشتیبانی های هوایی 's Air Wing INL قبل از سال مالی ۲۰۱۰ می شود و همچنین ۲۹۴ میلیون دلار صرف نیروی تخریب خشخاش شد که ۹,۹ میلیون برای برنامه "تخریب خشخاش توسط فرماندار" (GLE) بود و ۱۳ میلیون دلار صرف گزارش پژوهشی UNODC صرف شد.

### توسعه جایگزین

توسعه جایگزین به پروژه هایی که به صراحت سبب کاهش کشت خشخاش و ترویج جایگزین اقتصادی کشت این محصول می شوند، مخصوصا در مناطق روستایی می پردازد. USAID نهادی است که به طور اجرایی به پروژه های توسعه جایگزین می پردازد، مهمترین و فعالترین دوره این نهاد در راستای این مساله در طی سال های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸ بود. زمانی که ۷۵ درصد کل هزینه ها برای پروژه های کشاورزی

می‌شد، در افغانستان به عنوان توسعه جایگزین طبقه بندی شد. بعد از سال ۲۰۰۹، با اینکه USAID شروع به تخصیص بودجه برای توسعه جایگزین کردند و آنرا ادامه دادند، این برنامه‌های کشاورزی بود که به طور عمده به یک ثبات رسید و متمرکز بر آن شدند.

بین سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۱۷، دولت ایالات متحده مبلغ ۱,۴۶ میلیارد دلار را برای برنامه‌های توسعه جایگزین در نظر گرفت. با این حال در عمل این برنامه‌ها برای کاهش وابستگی اقتصادی به کشت خشخاش تدوین نمی‌شد. بعضی از این پروژه‌ها به عنوان جایگزین در نظر گرفته شده است، زیرا آنها در مناطق کشت خشخاش اجرا می‌شدند. همچنین این پروژه‌ها به صورت جمعی با هدف مقابله با مواد مخدر ایجاد نشده بودند.

از سوی دیگر، برنامه‌های توسعه جایگزینی به طور خاص به کاهش تولید کشت خشخاش کمک می‌کند، اما برخی از این برنامه‌ها حمایتی از کشاورزانی که از کشت خشخاش صرف نظر کرده بودند، ایجاد نمی‌کردند. کمبودی مداوم در تلاش‌های ایالات متحده در افغانستان وجود دارد که آن عدم ارزیابی و درک اقتصاد خشخاش و تأثیر آن بر برنامه‌های توسعه‌ی روستایی و خانواده‌های روستایی وابسته به خشخاش بود.

### کسب حمایت سیاسی و ساخت نهادها در افغانستان

چهارمین نسل از فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر شامل طیف وسیعی از برنامه‌هایی بود که تلاش به سوی پشتیبانی از مبارزه با مواد مخدر در ارتباط با رهبری و جمعیت افغان داشت. این برنامه‌ها به صورت نرمال به سطح ملی و استانی متمرکز بود. آنها با هدف ایجاد ظرفیت و اراده سیاسی تولید تریاک به وجود آمده بود مانند: تشویق تغییر با ارائه پاداش به جوامع محلی و فرمانداران تا تولید تریاک را کاهش دهند.

همچنین در این رشته از برنامه‌ها مفادی شامل ارتقاء دانش جامعه در جهت هزینه‌های اجتماعی و پیامدهای قانونی دخالت در کشت، تولید، تجارت، و مصرف مواد بود. دولت باید برای فعالیتهای درون رشته‌ای نقش به‌سزایی را داشته است، اما از طریق USAID و DOD پشتیبانی می‌شود. از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷، دولت ایالات متحده تقریباً ۱۸۴ میلیون دلار را برای ساخت موسسات افغانستان و پشتیبانی سیاسی برای رویارویی با تجارت مواد مخدر خرج کرده است.

### نکات کلیدی در خصوص درک تلاشهای مبارزه با مواد مخدر در افغانستان

این قسمت مرور کلی به مسائلی که تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر را در افغانستان شکل داد، می‌اندازیم. تحلیلی دقیق‌تر در خصوص نقش آنها در سیاست‌گذاری در این گزارش دیده می‌شود.

### فقدان امنیت، ضمانت اجرای قوانین، فرصت‌های اقتصادی و تأثیر ناچیز مبارزه با مواد مخدر

افزایش چشم‌گیری در کشت خشخاش در افغانستان و تولید مواد مخدر نشان می‌دهد که تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر با شکست مواجه شده است. اما این افزایش به سبب شکست در تلاش‌های مقابله با مواد مخدر نیست، بلکه نتیجه اقتصاد ضعیف و ناامنی است. ناامنی در بخش‌های بزرگ جامعه همانطور که در ماه مارس ۲۰۱۸ در ارزیابی نیروهای افغانی نشان داده شده است، ۵۶٫۳ درصد از بخش‌های کشور فقط تحت کنترل و تأثیر دولت افغان قرار دارند. همچنین یکی از مشکلات نیز فساد دولت افغان هست که به مسائل و مشکلات اضافه می‌شود.

در سال ۲۰۱۷، ۹۳ درصد افغان‌ها که توسط بنیاد آسیایی مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته بودند، بیان کردند که "فساد مشکل زندگی روزمره‌ی آنهاست و هفتاد درصد از آنها بیان کردند که این مشکل عمده و بزرگ آنهاست". همچنین،

فرصت‌های اقتصاد قانونی ضعیف است. به عبارت دیگر، برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ راه اندازی شد. اما نتوانست تجارت مواد را کارآمد کند. افزایش معناداری در کشت خشخاش و تولید مواد مخدر وجود دارد، دقیقا به دلیل شکست در آن برنامه‌ها بوده است. بسیار مهم است که به زمینه‌های ایجاد مبارزه طلبی با مواد مخدر یعنی محیط هم‌نگاهی بیاندازیم.

### مصرف داخلی مواد مخدر در افغانستان و کاهش تقاضا

یک نظرسنجی در سال ۲۰۱۵ نشان می‌دهد که بین ۲ تا ۲,۵ میلیون مصرف کننده مواد مخدر در افغانستان وجود دارند. از اینها، ۱,۳ تا ۱,۶ میلیون معادل ۵ درصد از جمعیت مصرف کننده‌گان مخدر هستند. همچنین، این آزمایشات سم شناسی نشان می‌دهد که تقریبا یکی از سه خانوار مورد آزمایش قرار گرفته است که جواب مثبتی از این آزمایش گرفته است. یک چهارم از تمام خانوارهای روستایی مواد مخدر استفاده می‌کنند. این میزان از استفاده از ماده مخدر یکی از بالاترین‌ها در جهان است و تاثیراتی نیز در کشور ایران به عنوان کشوری و همچنین آسیای مرکزی دارد. میزان سوء استفاده از مواد مخدر به طور برعکس بر روی اقتصاد و سلامت عمومی افغانی‌ها تاثیر گذار است. دیگر مطالعات و گزارش‌ها نیز به طور مداوم نشان می‌دهد که میزان بالای استفاده از مواد مخدر میان پلیس ملی افغانستان نیز چشم گیر است. با اینکه، برآوردهای سهم افسرانی که از نظر استفاده از مواد مخدر مثبت هستند چیز دیگری را نشان می‌دهد. ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که تست یک مواد مخدر بر روی افسران حدودا ده درصد جواب مثبت و آلودگی به مواد مخدر بینشان بوده است.

در ابتدای مطالعه با اینکه زمانی که آزمایش‌های اولیه صورت گرفت، میزان استفاده از مواد مساله‌ای برای ارزیابی و بررسی بود که حدودی بیش از بیست درصد بود. براساس گزارش ۲۰۱۰ توسط GAO، آزمایش تست مواد مخدر فرمانداران

دولتی حدود ۱۲ تا ۴۱ درصد جواب مثبتی را در پی داشته است. دولت ایالات متحده حدود ۱۱,۳ میلیون دلار برای برنامه های آموزشی مورد تقاضا شامل برنامه های درمانی برای افغان هایی که از اعتیاد رنج می برند، ایجاد کرده است.

بخش عمده ای از این کمک های مالی از طریق INL تامین می شود. این سازمان برای حمایت از برنامه نظارت مشاوره ای مواد مخدر کلمبو ( Colombo Plan Drug Advisory Prgram) که برنامه ای درون دولتی و منطقه ای است که در سال ۱۹۷۳ برای ایجاد ظرفیت برای کاهش تقاضای مواد مخدر در منطقه آسیا و اقیانوس آرام برنامه ریزی شده است. این برنامه سبب ایجاد ده ها مرکز درمانی، برنامه های پیشگیری مواد در مدارس، مراکز کمک رسانی، پناهگاه های زنان، نمایشگاه موبایل و تحقیقاتی در زمینه مواد مخدر شده است. همچنین، به برنامه جهانی کلمبو نیز کمک های زیادی را در جهت ایجاد برنامه های آموزشی درمانی، سیستم صدور گواهینامه و آموزشی منطقه ای کرد تا مشاورین اعتیاد بتوانند کمک رسانی بهتری به درمان اعتیاد در افغانستان کنند. همچنین، در آفریقا، آسیا، و آمریکای لاتین این کمک رسانی ها به وجود آمد.

علاوه بر آن، INL پروژه های متعددی از UNODC شامل مراکز درمان کودک و نوجوان در افغانستان و ارزیابی وابستگی کودکان افغان به مواد مخدر را مدیریت می کند.

کمبود داده و اطلاعات مشکلی برای ارزیابی کاهش تقاضا مواد مخدر است. دلایل موجود نشان می دهد که با اینکه دسترسی به درمان به شدت دچار سختی و فقدان است. به طوریکه درمان را فقط سه تا شش درصد افرادی که واقعا به آن نیازمندند دریافت می کنند.

در طول آن، INL خدمات درمانی را برای ۲۸۰۰۰ بیمار در هر سال تامین می کند.

با اینکه کاهش تقاضا بخش مهمی از استراتژی مبارزه با مواد مخدر است، بودجه برای چنین ابتکاراتی بخش کوچکی از تلاش‌های گسترده مبارزه با مواد مخدر است. سیگار نیز بازرسی و ممیزی خاصی را برای برنامه‌های درمانی موادمخدر در حال آماده‌سازی و شروع است. این ممیزی و بازرسی تمرکز زیادی روی تلاش‌های INL برای افزایش دسترسی افغان‌ها به برنامه‌های درمانی دارد. همچنین، در تلاش است این برنامه‌ها را به دولت منتقل کند.

### استراتژی‌ها و اولویت‌هایی که در طول زمان تغییر یافت

استراتژی‌های ایالات متحده در طول زمان تغییر کرد. همچنین، اولویت‌ها و کمک‌های مالی نیز به طور قابل توجهی بین مواد مخدر و مبارزه با آنها تغییر یافت. فعالیت‌ها از سال ۲۰۰۲ تا سال ۲۰۱۷ به این منوال بود. این تکامل استراتژیک بخشی از عملکرد منحنی یادگیری بود. بسیاری از مقامات با آن مواجه شده و به آنها پاسخ دادند. تغییرات استراتژیک نتیجه‌ای از ناهمگونی و اتفاق نظر مقامات در مورد مبارزه با مواد مخدر بود. همچنین این مساله تأثیری بر اولویت‌بندی مبارزات در زمینه‌ی مواد مخدر داشت. تغییر کارکنان در واشنگتن و کابل اغلب سبب تغییری در اولویت‌بندی و تفهیم اینکه چه چیزهایی مورد نیاز است و باید به آنها بیشتر توجه شود و همه اینها باعث شد که برنامه ریزی بلند مدت را برای ایالات متحده آمریکا و متحدانش غیر ممکن سازد. همانطور که یکی از وزیران اسبق افغانستان اظهار داشت: "چطور می‌توانید یک برنامه ملی مانند این را اجرا سازید؟". همه اهداکنندگان در حال انجام کارهای مختلفی هستند. بسیاری از نظریه‌ها و بسیاری از ذهنیت‌ها، همچنین بسیاری از سوء تفاهم‌ها نیز همه باهم متفاوتند. حتی در دولت ایالات متحده آمریکا نیز، INL نیز به یک چیز فکر می‌کند و USAID به مساله‌ای دیگر می‌پردازد و در ذهن چیز دیگری دارد. کسی که در یک سازمان بین‌المللی مشغول کار است دارای ذهنیت خاصی است، سپس آن فرد از آن سازمان می‌رود و کس

دیگری جایگزین وی می‌شود که فرد جدید داری ذهنیت دیگری است. بعضی مبارزه با مواد مخدر را به عنوان مسئله اجرای قانون در نظر می‌گیرند اما بعضی دیگر به عنوان توسعه قانون آنرا به شمار می‌آورند. حال، این چه توسعه‌ای است؟ چه نوعی است؟ زنجیره ارزشی؟ دیگران مبارزه با مواد مخدر را به عنوان به عنوان مشکلی از نوع تعهد سیاسی می‌بینند.

عامل مهم در تکامل استراتژی مبارزه با مواد مخدر در ایالات متحده تعامل این کشور با افغانستان و دیگر اهدا کنندگان غربی به ویژه انگلستان بود. چگونه اولویت‌ها و منافع ایالات متحده در مبارزه با مواد مخدر با شرکای کلیدی در زمینه توسعه استراتژی کلی و آماده سازی آن با مشکل مواجه شده یا در همین زمینه‌ها هماهنگ و هم‌سو شده است.

**پیگیری‌های طولانی مدت، از طریق تاثیرات کوتاه مدت اندازه‌گیری می‌شود.**  
تلاش‌های مبارزه‌ای با مواد مخدر به طور معمول از طریق تاثیرات کوتاه مدت اندازه‌گیری می‌شود. برای مثال، ضبط و ریشه‌کن سازی مواد مخدر اقدامی کوتاه مدت را فراهم می‌کند که هر ساله برخی از محصولات تریاک را از بین می‌برد. با این حال، انتقال کشاورزان از زندگی وابسته به خشخاش به آنهایی که بر سیستم‌های مختلف درآمدی متکی بودند و هم اکنون به سیستم دیگری از کشت متکی هستند، مساله‌ای بود که با پیگیری‌های طولانی مدت رخ داد.

کاهش مداوم و موفقیت آمیز کشت خشخاش همچنین نیاز به روند گسترده‌تری از بهبود حکومت‌داری، امنیت و رشد اقتصادی، امنیت دارد. ایجاد چارچوب قانونی و سیستم قضایی برای تحقیق و دستگیری، محاکمه و مجازات مسئولین رسیدگی به پرونده‌های مواد مخدر غیر قانونی ( پرونده‌هایی در یک میزان قابل توجهی از مواد مخدر) نیز مساله قابل توجهی است به طوریکه این افراد دارای روابط قوی و نزدیکی با مقامات دولتی هستند و ایجاد چارچوب رسیدگی به این افراد تلاش طولانی برای

معیارهای کوتاه مدت است.

عناصر مورد نیاز برای مبارزه تأثیرگذار مواد مخدر اغلب خارج از مسئولیت‌های افرادی است که با مواد مخدر به مبارزه می‌پردازند. بسیاری از عناصر بنیادی مورد نیاز برای تحمل اثرات مبارزه با مواد مخدر مانند محیط امن پایدار، موسسات موثر در حکومت افغانستان و شرایط اقتصادی هستند که همه از مسئولیت‌های افراد مسئول خارج است.

### مقایسه با برنامه کلمبیا

برنامه کلمبیا، برنامه ای جامع در سال ۱۹۹۹ بود که در جهت کاهش تولید غیر قانونی مواد مخدر بود که سبب افزایش امنیت در کلمبیا شد. برنامه، طرحی دولتی، ضد شورشی، اقدامات مبارزه‌ای در زمینه مواد مخدر شامل افزایش فعالیت‌های ممنوعه و ضبط هوایی و پروژه‌های معیشتی برای کشاورزان بود. تفاوت مبارزه با مواد مخدر در افغانستان و کلمبیا اشتراکاتی دارد، به طوریکه کلمبیا و افغانستان هر دو به ترتیب از بزرگترین تولید کنندگان کوکا و تریاک غیرقانونی برخوردارند. در مقایسه فعالیت‌های نیروهای مسلح انقلابی کلمبیا در رابطه با مالیات کوکا و فعالیت‌های قاچاق با گزارش‌های رو به رشد طالبان در راستای اقدامات این چینی طالبان در افغانستان، روایت‌های رسمی نشان می‌دهد که در افغانستان نیز نیازمند مدلی مانند کلمبیا است. منطق اساسی افغانستان در پی مبارزه با مواد مخدر، مبارزه با شورشیانی مانند FARC در کلمبیا است به صورتی که ویرانی گسترده محصولات سبب محرومیت طالبان از بودجه خودش شده و ادعاهای خود را مبنی بر اینکه می‌تواند کشاورزان را از ریشه کنی محصولات خود محافظت کند، تضعیف می‌کرد. USAID نیز در سال ۲۰۰۴ برنامه‌ای با عنوان "برنامه کلمبیایی افغانستان" ارائه داده است که به مقایسه آن دو و مشکلات احتمالی شان پرداخته است.



نخستین درخواست عمومی برای ایجاد برنامه افغانستان توسط رابرت چارلز در نوامبر ۲۰۰۴ ( رابرت چارلز وزیر امور خارجه برای INL است) صورت گرفت.

سپس در سال ۲۰۰۶، تشدید شورش طالبان و سناریو همزمان کشت خشخاش توجه رئیس جمهور وقت، جورج بوش و NSC را به خود جلب کرد. با الهام از موفقیت ریشه کن سازی در کلمبیا، دولت به طور فزاینده ای برای تلاش های مشابه مانند پاشیدن ( اسپری کردن مواد) در افغانستان تلاش هایی کرده است. تعدادی از مقامات بالا رتبه ای ایالات متحده نیز که در برنامه مقابله با مواد مخدر در کلمبیا نقش به سزایی داشتند، به کابل منتقل شدند یا برنامه مبارزه با مواد مخدر کابل را پوشش دادند. برای تشویق دولت افغانستان که برای اتخاذ سیاست های مدل کلمبیایی، دولت تبادل مقاماتی بین افغانستان و کلمبیا صورت داد. پلیس کلمبیا نیز به کابل فرستاده شد تا به افغان ها آموزش های لازم را بدهد. همچنین مقامات افغانی به یوگاتا سفر کردند تا در مورد کمپین کلمبیایی مواد مخدر بیشتر بدانند و اطلاعات مورد نیاز خود را جمع آوری کنند. برای برخی از مقامات ایالات متحده، مقایسه بین دو کشور باهم اشتراکاتی دارد. آنها به فقدان تعهد سیاسی دولت افغانستان به ویژه رئیس جمهور حامد کرزای اشاره کرده و به مقایسه مستقیم وی با رئیس جمهور آلورو و مقامات رسمی کلمبیا پرداختند. همانطور که یکی از وزیران افغان اظهار داشت: " این اشتباه ایالات متحده است که برنامه یک دولت و کشور در حال توسعه را به یک دولت شکست خورده نسبت داد و اجرا کرد". بین این دو دولت تفاوت های زیادی در مقایسه با شباهت های هاست. کلمبیا به عنوان کشوری با درآمدی میانه، با کشور افغانستان که یکی از فقیرترین کشورهای جهان است را نمی توان مقایسه کرد. کلمبیا قادر بود کمک مالی در راستای مبارزه با مواد مخدر افغانستان نیز هست. در حقیقت، دولت ایالات متحده کمکی شامل ده میلیارد دلار برای برنامه ای برای کلمبیا در این زمینه در سالهای بین ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۶ ریختند که فقط پنج

درصد از هزینه‌های کل کلمبیا صرف این مساله شد. اقتصاد کوکائین نیز همچنین از قسمتی کوچکتر از GDP کلمبیا ساخته شده که در مقایسه با تریاک افغانستان ناچیز است. همچنین، سازمان‌های دولتی افغانستان مخصوصاً حالت و شرایط امنیت دولتی‌اش نیز به خوبی شکل گرفته و ایجاد شده است. در افغانستان، برخی از سازمان‌ها از سال ۲۰۰۲ نیازمند شروع ساخت بوده‌اند.

همچنین مساله مهم تفاوت ساختاری بین مشغولیت و دخالت ایالات محده در کلمبیا و افغانستان باهم متفاوت است. همانطور که یکی مقامات دفاعی ایالات متحده اذعان داشته است: "نیروهای آمریکایی تحت نظر وزارت امور خارجه کار و فعالیت کردند. در افغانستان، نظام ایالات متحده تصمیم گیرنده اصلی بود که در این باره نیز تصمیم گرفت چه مواردی شامل کمپین نظامی شوند و چه مسائلی نشود. برای مقامات ارشد نظامی مواد مخدر مساله‌ای حاشیه‌ای بود.

در انتها نیز، برخلاف کلمبیا، کمپین افغانستان دارای جزئیات چند جانبه بود. در افغانستان، پشتیبانی از متحدان مساله‌ای مهم در ماموریت بود، اما سبب امر کمک رسانی چند منظوره در این راستا شد که موجب دو برابری تلاش‌ها و توافقات شد. اما با این حال، نقش انگلیس به عنوان ملیتی مهم در راستای تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در کلمبیا اصلاً رخ نداد و نبود. فقط ایالات متحده در این زمینه نقش به‌سزایی را از خود نشان داد و با مواد مخدر به صورت موفقیت آمیز در کلمبیا مبارزه کرد. ایالات متحده با وجود مسئولیت دستیابی به اهداف مبارزه طلبی با مواد مخدر به عنوان مثال INL، DEA، و قسمت‌هایی از جامعه اطلاعاتی آمریکا دارای منابع بهتری و بیشتری در ارتباط با سیاست‌های امنیتی و حکومتی دارند اما هیچ مسئولیتی برای اهداف کنترل مواد ندارند.

همچنین، برخی از دخالت‌های امنیتی تأثیرات مبارزه‌ای با مواد مخدر داشت، اما در واقع ممکن نشد و آن را دنبال نیز نکرد. مثالی برجسته در این زمینه جراحات

۱۵۰۰۰ نفر از نیروی دریای ایالات متحده و نیروهای امنیتی افغانستان در منطقه هلمند مرجاه در سال ۲۰۱۰ ( ماه فوریه ) که سبب کاهش عمده ای از کشت خشخاش در سال آینده شد.

دخالت‌ها نیز به صورت غیر مشخص توصیف شده، دسته‌بندی شده، اختصاص داده شده است:

در طی دوره بازسازی، برخی از برنامه‌ها به عنوان برنامه مبارزه با مواد مخدر برچسب زده شده و سبب دریافت کمک نقدی شدند و افراد یا آژانس‌ها نیز می‌توانند به عنوان اولویت سیاسی آن را در نظر بگیرند. برخی از این برنامه‌ها به وجود نیامدند که به تولید و تجارت مواد مخدر اشاره‌ای مستقیم کنند بلکه برچسب مبارزه با مواد مخدر نیز با کمک هزینه‌های آن رشد پیدا کرد. به طور مثال، برخی از برنامه‌های شهری که کمک هزینه دریافت کرده تا در روند ساخت از کشت خشخاش در حین طراحی و اجرا استفاده نکنند. برخی ناآگاهانه نیز تولید آن را آسان کرده و سبب افزایش کشت شدند.

تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر باید برای منابع و کمک هزینه به خصوص پشتیبانی نظامی با اولویت‌های دیگر مانند COIN و CT مبارزه با مواد مخدر دسته‌بندی و تقسیم کنند. برای بدست آوردن و نگه داری سیاست در این زمینه هم چنین کمک مالی در این راستا، آژانس‌ها مسئول ارتباط با این سازمان‌های و قدم برداری گام‌هایی در مسیر مبارزه با مواد مخدر هستند. این سازمانها نظیر COIN, DOD , CT هست که منابع زیادی را به کار برده اما در زمانی سبب اولویت دوم یا کمتر قرار دادن اهداف مبارزه با مواد مخدر بود.

### مشکلات با معیارهای و اندازه گیری اجرایی

برای سیاست مداران بالارترتبه‌ی ایالات متحده، کشت خشخاش تنها مشکل بزرگ افغانستان نبود بلکه مسائل ایجاد دولت قوی و مبارزه با مواد مخدر نیز برای آنها به

همین اندازه مهم و قابل توجه بود. اندازه گیری و سطح کشت خشخاش مانند میزان تخریب محصولات و تعداد ایالاتی که خشخاش در آنها آزاد است هم در نظر گرفته شد. این مباحث به عنوان معیارها و مسائل اساسی در زمینه موفقیت یا عدم موفقیت سیاست‌های مبارز با مواد مخدر است.

اگرچه سطح کشت خشخاش معیار پیش فرض در مبارزه با مواد مخدر به حساب می‌آید، این معیار لزوماً بهترین شاخص برای اندازه‌گیری میزان پیشرفت در برنامه‌های ایالات متحده آمریکا نیست. با این وجود استراتژی مبارزه با مواد مخدر به کار گرفته شده توسط ایالات متحده در سال ۲۰۰۷ نشان داد «تجارت تریاک افغانستان بیش از صرف خرید و فروش در سطح محلی است» و «درآمد تریاک افغانستان نهادهای اساسی را تضعیف کرده و منجر به تقویت طالبان می‌شود». این امر بدان معنی بود که پیشرفت در برنامه‌ها برخی اوقات در مسیر تحقق بخشی از اهداف حرکت نمی‌کرد. برای بسیاری از سیاستگذاران ارشد، به ویژه اعضای کنگره، شاخص اصلی موفقیت یا شکست برنامه‌ها، میزان کشت بود، اما چنانچه شاخص‌های جامعه‌تری را در این باره وارد تحلیل کنیم، جلوگیری از تأمین مالی شورشیان یا بازداشت مقامات فاسد آلوده به تجارت مواد مخدر نیز به میان می‌آیند. دکتر برنت روبین، مشاور ارشد نماینده اجتماعی آمریکا در افغانستان و پاکستان در این باره می‌نویسد: «معضل امنیتی عاجلی که منافع ایالات متحده را تهدید می‌کند، نه کمیت تولید مواد مخدر بلکه میزان پول برآمده از این صنعت است که در شورش‌ها، تروریسم و فساد دولتی به کار گرفته می‌شود.» ناهماهنگی میان اولویت‌های استراتژیک و معیارهای گزارش شده وقتی به بی‌دقتی برآوردها درباره سطح کشت خشخاش اضافه شود بیش از پیش مسئله‌ساز می‌شود.

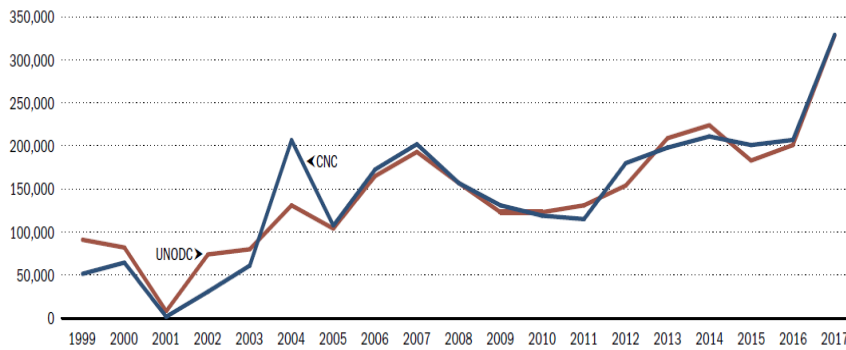
### منابع اطلاعاتی

دو سازمان تولید اطلاعات رسمی در سطح ملی و فرو ملی درباره روندهای کشت

خشخاش و ردیابی آنها در طول زمان را برعهده دارند. گزارش سالانه دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل (UNODC) به زعم بسیاری معتبرترین منبع درباره سطح کشت خشخاش است و همه به آن رفرنس می‌دهند. دومین منبع اطلاعات برآورد سالانه‌ای است که دفتر جرم و مبارزه با مواد مخدر سی.آی.ای (CNC). CNC برآوردهای خود را براساس بررسی‌های دقیقی که از تصویر برداری‌های ماهواره‌ای در طول سال‌ها به دست آمده استوار کرده است. UNODC تا پیش از سال ۲۰۰۲ استفاده از تصویر برداری ماهواره‌ای در ارزیابی سطح کشت را آغاز نکرده بود و حتی پس از این زمان نیز این سازمان مجموعه‌ای از روش‌ها را به کار گرفت، از جمله «روش نمونه‌گیری» از تصاویر دارای وضوح بالای ماهواره‌ای گرفته شده از استان‌های مرکز تولید خشخاش و تریاک و نیز استفاده از بررسی زمینه‌ای مبتنی بر «رویگرد هدفمند» برای استان‌هایی که تولید کنندگان خرد به کار گرفته شده است.

در سال‌های نخستین فرایند بازسازی، اختلافات فاحشی میان برآوردهای UNODC و CNC درباره کشت خشخاش وجود داشت. در سال ۲۰۰۲ UNODC گزارش داد که در سراسر افغانستان ۷۴ هزار هکتار زیر کشت خشخاش است، در حالی که برآورد CNC حدود ۳۱ هزار هکتار بود (به شکل ۳ نگاه کنید). در سال ۲۰۰۴ UNODC گزارش داد ۱۳۱ هزار هکتار زیر کشت است، در حالی که CNC سطح کشت را ۲۰۶ هزار هکتار برآورد می‌کرد. اختلافات موجود در گزارش‌های این دو مرجع باعث شد، دولت بریتانیا که یکی از پیشگامان مبارزه با مواد مخدر به شمار می‌آید در حد ظرفیت خود تلاش کرد تا منبع ثالثی را برای به دست آوردن تصویری بهتر به استخدام درآورد که از طریق روش‌های مختلف و برای ارتقای گزارش‌های UNODC انجام شد.

### برآوردهای کل کشت خشخاش در افغانستان از ۱۹۹۹ تا ۲۰۱۷



این مسئله تنها مربوط به اعتبار گزارش‌های سازمان ملل نمی‌شد، بلکه همانطور یکی از مقامات اعلام کرده: «به این نتیجه رسیدیم که نیازمند فهم تفاوت‌ها هستیم تا از این طریق بتوانیم برنامه‌های مختلف معطوف به مبارزه با مواد مخدر را ارزیابی کنیم.» اگرچه سرمایه‌گذاری‌های بریتانیا به افزایش همکاری UNODC و CNC در سطح ملی انجامید اما، برآوردهای استانی همچنان دارای اختلاف باقی ماند (به شکل ۴ نگاه کنید).

### اطلاعات درباره کشت و ریشه‌کشی خشخاش

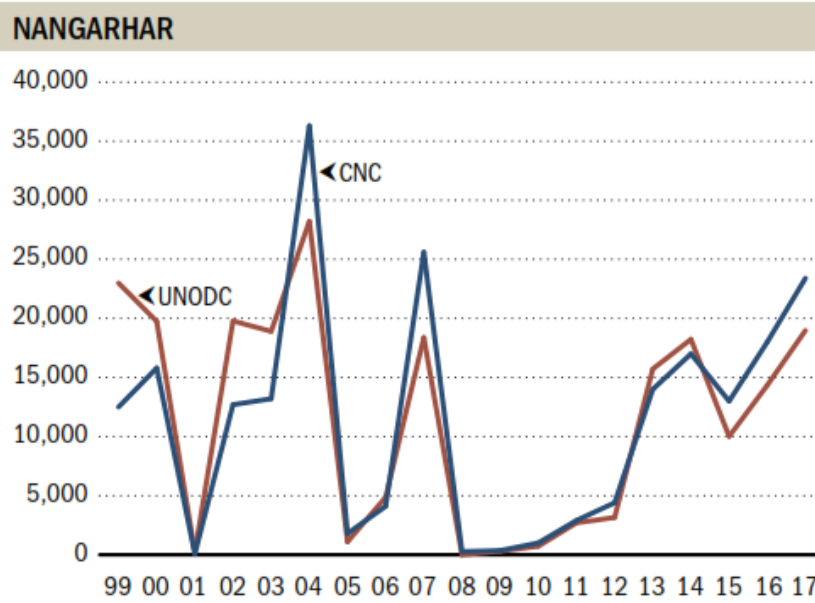
کمبود اطلاعات دقیق مسائل پر اهمیتی را به وجود می‌آورد زیرا از اطلاعات ضعیف برای ارزیابی درباره‌ی گزینه‌ها و عملکرد هر استاندار استفاده شده است، مانند مورد «ابتکار اقدام گران خوب». با این حال مشکلی که در هنگام گفت و گو با مقامات عالی آمریکا پیش می‌آمد این بود که سطح اطمینان این برآوردها کافی و گویای واقعیت نبود. یکی از مقامات ارشد پیشین کمیته امنیت ملی آمریکا با اشاره به گزارش سازمان ملل اعلام کرده بود: «این گزارش در زمینه سیاست‌گذاری کارآمد و

پرفایده بود.» با این حال بسیاری معتقدند همان گزارش از منظرهای زیادی ناقص بوده است.

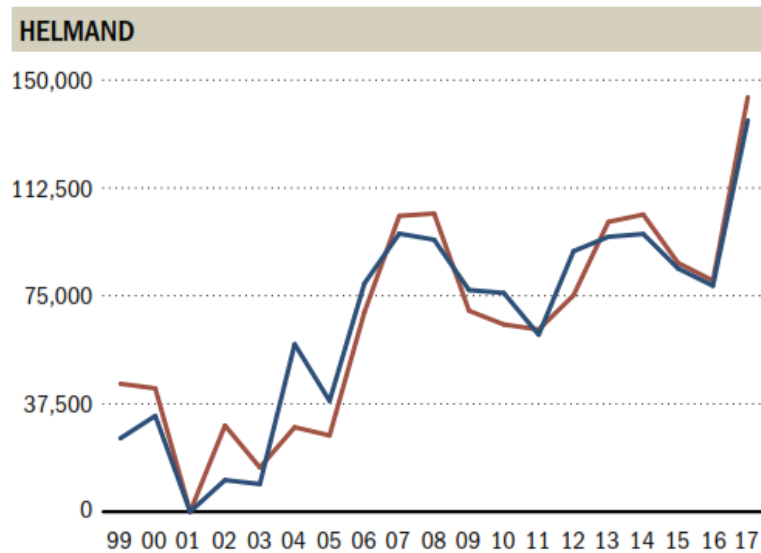
یکی از مثال‌های قابل توجه درباره استفاده از یافته‌های UNODC این است که از آنها در شرایط سیاسی از جمله دکترین «تهدید معتبر» به کار گرفته می‌شود. این مفهوم از بین بردن سالانه ۲۵ درصد کشت خشخاش را برای جلوگیری از کشت مجدد در آینده لازم می‌شمارد و عمدتاً به نام UNODC سکه خورده است. اما از سوی دیگر افرادی که دست اندر کار امر ریشه‌کنی هستند در آن مقطع زمانی تفاوت موجود در ارقام را زیر سوال برده و در روایی این فرض که ریشه‌کنی کسری از محصول مانع کاشت مجدد می‌شود، تردید روا داشتند. به گفته‌ی یکی از پیمانکاران پیشین فعال در زمینه ریشه‌کنی یکی از کارکنان UNODC پذیرفت که عدد اعلام شده کاملاً دلبخواهی بوده است. یکی از پیمانکاران پیشین دولت بریتانیا در انتقادی اعلام کرد «UNODC این اصل من درآوردی را سرهم‌بندی کرده است. این گزاره کاملاً بی‌معنی است.» یکی از مقامات پیشین UNODC مطلع درباره برنامه‌های جاری در افغانستان گزارش داده که نمی‌داند، «ایده تهدید معتبر از کجا آمده است.» با این حال همین رقم ۲۵ درصد اساس این استدلال را تشکیل می‌داد که نابودی میزان بیشتری از محصول مورد نیاز است از جمله از طریق اسپری سم.

برآورد کل کشت خشخاش به تفکیک استان (هکتار)

استان ننگهار

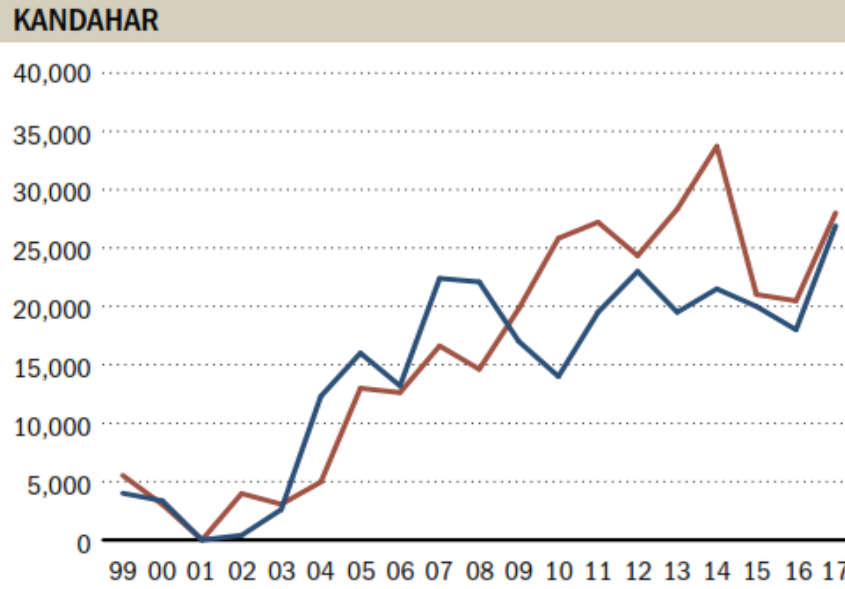


استان هلمند

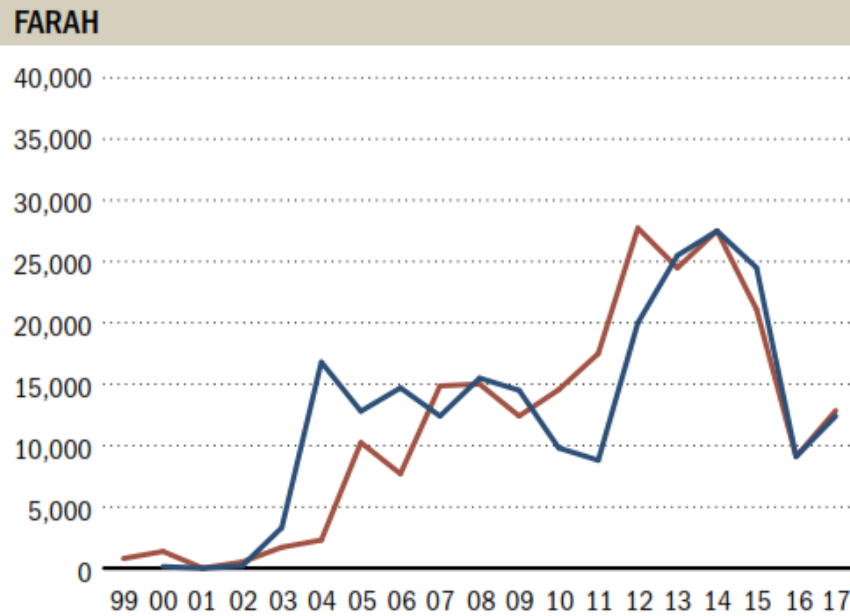




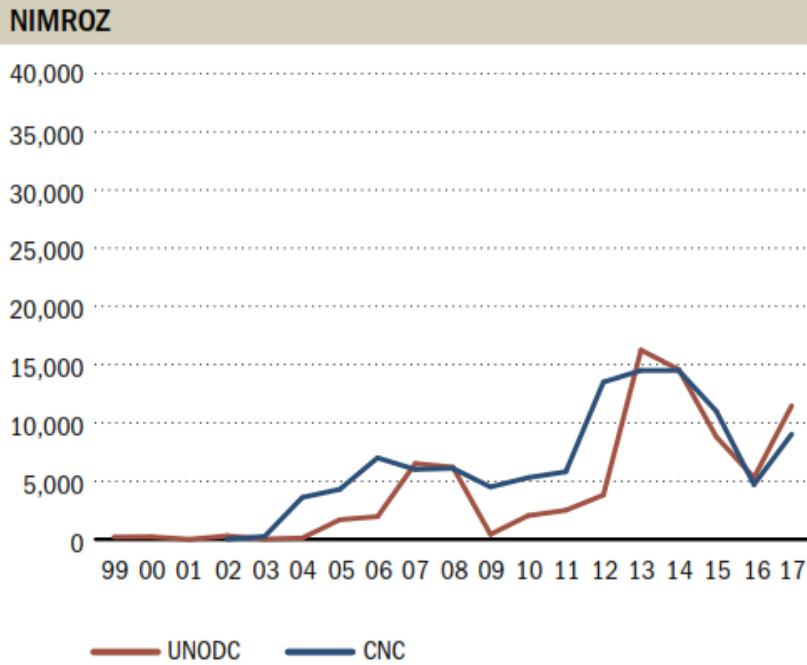
### استان قندهار



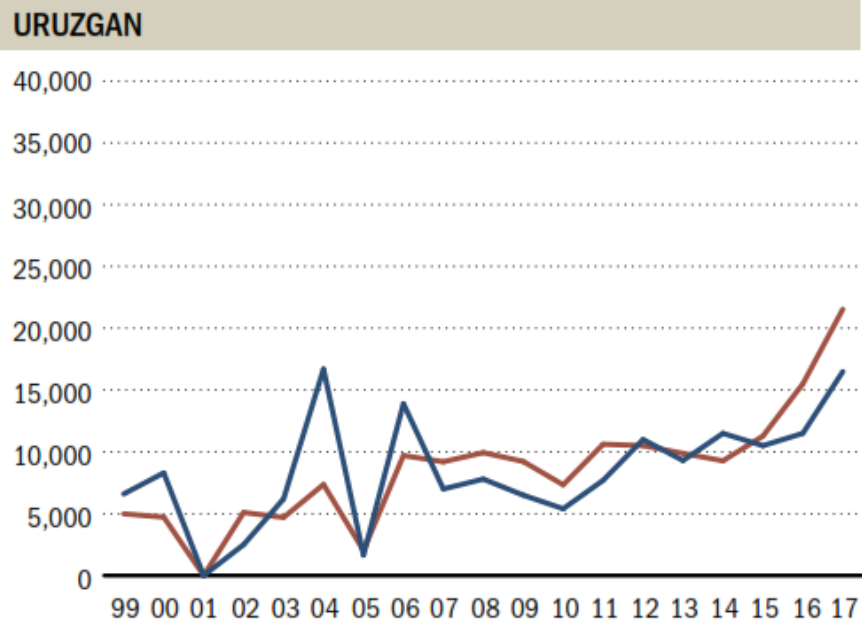
### استان فراه



### استان نیمروز



### استان ارزگان



منبع: نظرسنجی خشخاش افغانستان ۲۰۰۳، UNODC: کشت و تولید، اکتبر ۲۰۰۳، صفحات ۵۸ تا ۸۸؛ نظرسنجی خشخاش افغانستان ۲۰۱۲، UNODC: کشت و تولید، اکتبر ۲۰۱۳، صفحه ۹۲؛ UNODC نظرسنجی خشخاش افغانستان ۲۰۱۲: کشت و تولید، مه ۲۰۱۳، ص ۹۲؛ UNODC نظرسنجی خشخاش افغانستان ۲۰۱۷: کشت و تولید، نوامبر ۲۰۱۷، ص ۱۶؛ CNC داده‌های ارائه شده به سیگار، اکتبر ۲۰۱۷ و مارس ۲۰۱۸

یکی دیگر از مثال‌ها درباره لحن UNODC حمایت آن از این موضعی است که در گزارش این سال ۲۰۱۷ این سازمان منعکس شده و در آن گزارش «آنتونیو ماریا کاستا»، مدیر اجرایی UNODC ادعا کرد افزایشی که اخیراً در میزان کشت خشخاش پدید آمده عمدتاً محدود به استان‌هایی است که در وضع مالی بهتری دارند و در نتیجه اعلام کرد: «کشت تریاک در افغانستان دیگر لزوماً محصول فقر نیست.» «توماس اسچوئیچ»، نماینده آمریکا در برنامه مبارزه با مواد مخدر و اصلاحات قضایی افغانستان با تأکید بر این گزاره، خواستار آغاز تلاش جدی‌تر برای ریشه‌کنی تریاک در افغانستان به‌ویژه از طریق اسپری هوایی شده‌است. او استدلال می‌کند، ریشه‌کنی منجر به تضعیف وضع اقتصادی کشاورزان فقیر نمی‌شود، زیرا عمدتاً این کشاورزان ثروتمند هستند که تریاک می‌کارند. کاستا ابتدا تنها در محافل خصوصی دولتی آمریکا از راهکار اسپری حمایت می‌کرد، اما پس از مدتی این ایده را در نشست ناتو عمومی کرد. اما سال بعد تصور کاستا مبنی بر بی‌ارتباط بودن تولید تریاک و فقر در یک ارزیابی دیگر توسط UNODC زیر سوال رفت و تحقیقات مستقل دیگری نیز نشان داد که یافته‌های کاستا نادرست است.

علاوه بر نگرانی‌هایی که درباره برآوردهای موجود از سطح کشت خشخاش وجود دارد، برآوردهایی میزان تریاک نابود شده در برنامه‌های مبارزه نیز احتمالاً سیاسی و

عموماً با دقت پایین است. بیشتر داده‌هایی که در زمینه ریشه‌کنی به عنوان یکی از معیارهای اصلی موفقیت یا شکست در برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر در واقع از طریق خود سنجی و در خلال سال‌های اولیه فرایند بازسازی جمع آوری شده است. برای نمونه اطلاعات موجود از میزان محصول نابود شده در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ توسط بریتانیا و دولت موقت افغانستان، از طریق خود سنجی به دست آمده و ارقام تأیید شده‌ای نیستند. یکی از پیمانکاران سابق دولت بریتانیا در توصیف فرایند ریشه‌کنی گزارش می‌دهد که ارقام ارائه شده در این گزارش در مقایسه با تحلیل‌های مبتنی بر تصاویر ماهواره‌ای، به شدت مبالغه‌آلودند. تمامی اطلاعاتی که از فرایند ریشه‌کنی انجام شده توسط نیروی آمریکایی ریشه‌کنی خشخاش (PEF) نیز از طریق خودسنجی جمع آوری شده است.

#### اطلاعات ضعیف از پیوند خشخاش و شورش‌ها

یکی از دلایل اصلی افزایش تلاش‌ها در زمینه مبارزه با مواد مخدر به خاطر تأثیر مستقیم تجارت تریاک افغانستان با منابع مالی شورشیان است. اساس تلاش‌های معطوف به نابودی محصولات بر همین استدلال استوار است: نبود کردن محصولات منجر به از بین رفتن منبع مالی اصلی شورشیان می‌شود. با این حال اساس این ادعا نیز زیر سوال است و برخی ایرادات روش شناسانه نیز درباره داده‌هایی وجود دارد که این ادعا از آنها منتج شده است. برای مثال مقامات آمریکایی گاهی اوقات می‌گفتند کشاورزان ۱۰ درصد محصول خود را به عنوان «عشر» (اصطلاح عمومی برای مالیات در افغانستان) تحویل می‌دادند. در برخی از مناطق روستایی این پرداخت‌ها به صورت نقدی و یا دیگر طرق پرداخت می‌شود؛ ممکن است درصدی از میزان محصول نهایی باشد، یا میزان مشخصی از هر خانوار و یا براساس واحد و یا زمین یا میزانی که کشاورز می‌تواند پرداخت کند.

ارزیابی‌های انجام شده از میزان پولی که شورشیان از مواد مخدر به دست

می‌آورند و نیز ارتباط میان تجارت مواد مخدر و شورش و گروه‌های تروریستی، در طول سال‌های بازسازی اطلاعات متفاوتی را به دست داده است. در اکتبر ۲۰۰۱ «ویلیام بک»، مدیر دفتر آسیا، آفریقا، اروپا و دولت‌های تازه تأسیس اداره‌ی امور اجرای قوانین در زمینه مواد مخدر شهادت داد که «اگرچه ما مدارک مستقیمی از پیوند قاچاق چیان مواد مخدر و تروریست‌ها در افغانستان نداریم، نقش طالبان در این باره کامل روشن است، به ویژه در مناطق گسترده‌ای که به صورت دو فاکتو در اختیار داشت.» یک روز پیش از آن نیز «تونی بلر»، نخست وزیر وقت بریتانیا اعلام کرد: «طالبان و القاعده مشترکاً وضع تجارت مواد مخدر افغانستان را بدتر کرده‌اند.» در فوریه ۲۰۰۴ «کارن تاندی»، مدیر اداره مبارزه با مواد مخدر آمریکا گفت: از نظر این اداره ما به شواهدی دسترسی نداریم که نشان از ارتباط مستقیم و پایدار میان قاچاق مواد مخدر و تروریسم در افغانستان باشد.»

در نخستین سال‌های فرایند بازسازی، حتی مباحثی نیز در وزارت دفاع آمریکا درباره پیوند شورش و مواد مخدر در این کشور وجود داشته است. این بحث‌ها باعث شده که وزارت دفاع آمریکا تمایل چندانی برای شرکت در برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر نشان ندهد. یکی از مقامات ارشد این وزارت خانه که در دفتر وزیر دفاع کار می‌کرد، معتقد بود خشخاش منبع درآمد شورش‌های افغانستان است، اما در ستاد فرماندهی کل آمریکا نسبت به این ایده مقاومت‌هایی وجود داشته زیرا تصور می‌شد این امر به مداخله بیشتر نظامی در مبارزه با مواد مخدر می‌انجامد.

تا سال ۲۰۰۷ دیگر بیشتر گزارش‌های مربوط به فعالیت‌های ضد مواد مخدر به نشانه‌های واضح تری از پیوند بی‌ثباتی‌ها، افزایش سطح کشت و محصول تریاک و خشخاش و تأمین مالی طالبان اشاره کردند. ژنرال «دن مک نیل»، فرمانده نیروهای بین‌المللی کمک به امنیت در یک سخنرانی عمومی گفت: «وقتی من یک زمین کشت خشخاش را می‌بینم، آن‌را به صورت پولی تصور می‌کنم که سپس به بمب‌های

کنار جاده‌ای، تفنگ‌های جنگی و آر.پی.جی مبدل می‌شود. «استیو کال»، روزنامه نگار نیز تشدید شورش‌ها در سال ۲۰۰۶ و افزایش انبارهای خشخاش را دو روی یک سکه تعبیر کرد که باعث شد توجه بسیاری از مقامات در واشنگتن به شباهت طالبان و جنبش فارک کلمبیا در زمینه اتکا به عواید ناشی از فروش مواد مخدر جلب شود (به صفحات ۲۷ و ۲۸ نگاه کنید). اما این گفتگوها در یک زمان انجام شد «بحثی سخت میان آژانس‌های اطلاعاتی آمریکا درباره اینکه آیا تریاک و هروئین بخشی از فعالیت‌های طالبان را تشکیل می‌دهد یا نه؟».



## فصل دوم

شرح وقایع مبارزه با مواد مخدر در مورد  
تلاش برای بازسازی افغانستان







افغانستان ۹۰ درصد از تریاک غیرقانونی جهان را تولید می‌کند؛ که بزرگترین صادرات کشور و پایه اصلی اقتصاد روستایی است. فساد مرتبط با تجارت غیرقانونی تریاک در سطوح بسیاری در دولت افغانستان نفوذ کرده است. با این حال، مبارزه با مواد مخدر ضرورتاً تنها یکی از اولویت‌های بسیار تلاش برای بازسازی ایالات متحده در افغانستان بود. این تلاش شامل تعدادی از آژانس‌ها مختلف بود، هر کدام دیدگاه خود درباره اهمیت موضوع، مأموریت و بودجه خود و خطوط گزارش خود به کنگره و کاخ سفید را داشتند. این محیط، یک محیط رقابتی بود که در آن آژانس‌ها بر سر منابع مورد نیاز برای پیگیری اهداف و برنامه‌های متضاد (یا متضاد پنداشته شده) می‌جنگیدند.

در چارچوب مأموریت چند جانبه مبارزه با مواد مخدر، آژانس‌های دولتی ایالات متحده، شرکای ائتلاف و مقامات افغان برای دستیابی به توافق تلاش کردند. نظرات درباره اهمیت مبارزه با مواد مخدر اغلب در میان شرکا متفاوت بود. حتی در داخل حکومت افغانستان، مقامات نسبت به آنچه که باید انجام می‌شد، دیدگاه‌های متفاوتی داشتند. این اختلافات همچنین در تلاش‌های انگلیس به عنوان کشور پیشرو مبارزه با مواد مخدر آشکار بودند. به طور خاص، رهبری نظامی بریتانیا اغلب از آن جهت که ریشه‌کن‌سازی ممکن بود اوضاع را در استان هلمند بر هم بریزد، به شدت با آن مخالف بود.

افراد مسئول مبارزه با مواد مخدر برای اولویت در طول تلاش‌های بازسازی مبارزه کردند. گاهی اوقات نگرانی‌های ضد مواد مخدر به بالاترین سطوح دولت ایالات

متحده رسید؛ در دیگر مواقع، آن‌ها به ندرت ثبت شدند. همانطور که یکی از کارشناسان اشاره کرد، عامل محرک در جذب توجه سیاست‌گذاران ارشد به طور معمول "افزایش سطح کشت" بود. افزایش این شاخص، که اغلب همراه با شکست پروژه ساخت و ساز در افغانستان بود، باعث فشار سیاسی برای پاسخ دادن و سریعاً پاسخ دادن به شرایط از طریق تلاش‌هایی شد که ممکن بود تقریباً بدون در نظر گرفتن این که این کاهش می‌تواند تحمل شود یا نه، منجر به کاهش چشمگیر تولید تریاک شود.

### شروع از هیچ چیز: ۲۰۰۲-۲۰۰۳

دو سال اول فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان با توجه محدود از دولت ایالات متحده و عدم وجود زیرساخت‌ها برای مقابله با تولید و قاچاق مواد مخدر مشخص می‌شوند. تعداد کمی از نهادهای دولتی افغانستان یا اهدا کنندگان غربی برای مشارکت حضور داشتند، و این خلاء نهادی همراه با بودجه کم، بدین معنی بود که هماهنگی در این زمینه به طور گسترده‌ای فی‌البداهه و بدون هدایت مشخص صورت گرفت. همچنین تمایلی به ایجاد ساختارهای جدید، که اغلب تبدیل به ساختارهای موازی می‌شوند، وجود داشت.

در طول این سال‌های اولیه کشت خشخاش به سرعت افزایش می‌یافت که واکنشی به ممنوعیت خشخاش سراسری طالبان در سال ۲۰۰۰ بود. طالبان ترکیبی از اجبار و وعده کمک‌های توسعه در آینده را برای اجرای ممنوعیت مورد استفاده قرار داد. در آگوست ۲۰۰۱ گزارش شد که کشت از ۸۲۰۰۰ هکتار به ۸۰۰۰ هکتار بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۱ کاهش یافته است. علیرغم موفقیت کوتاه‌مدت و ظاهری این ممنوعیت، بسیاری از جامعه بین‌الملل معتقد بودند که نتایج کوتاه مدت خواهد بود. کشاورزان خشخاش و سهام‌دارانی که قبل از اعمال ممنوعیت، وام دریافت کرده بودند، پس از آن قادر به پرداخت بدهی‌های خود با تریاک نبودند.

قاچاقچیان و وام‌دهندگان پول بدهی را بر اساس ارزش افزایش یافته بازار تریاک دریافت می‌کردند که از حدود ۱۰۰ دلار در سپتامبر سال ۲۰۰۰ به ۵۰۰ دلار برای هر کیلوگرم در ژوئیه سال ۲۰۰۱ افزایش یافت. طالبان هیچ درآمد جایگزینی برای کاهش تاثیرات اقتصادی و معیشت از دست‌رفته کشاورزان به دلیل ممنوعیت فراهم نکرد. به گفته پژوهشگر افغانستان و مشاور سابق SRAP بارنت روبین: "بدهی سنگین دهقانان یکی از عوامل اصلی‌ای بود که منجر به احیای کشت تریاک پس از آغاز جنگ آمریکا در افغانستان شد." کشت از ۲۴ استان در سال ۲۰۰۲ به ۲۸ استان در سال ۲۰۰۳ گسترش یافت.

### انگلیس به عنوان سرپرست مبارزه با مواد مخدر

در پی شکست رژیم طالبان در اواخر سال ۲۰۰۱، متحدان ناتو و اداره موقت افغانستان وظایف مربوط به بازسازی افغانستان را تقسیم کردند. در آوریل ۲۰۰۲ چارچوب گروه هشت (G8) و اصلاحات بخش امنیتی (SSR) نقش رهبری مبارزه با مواد مخدر را به بریتانیا داد. دولت ایالات متحده با در نظر گرفتن رهبری توسعه ارتش ملی افغانستان (ANA)، عموماً از نقش مبارزه با مواد مخدر بریتانیا حمایت می‌کرد. INL از سرپرستی انگلیس حمایت کرد، موافقت کرد که بازسازی و توسعه اولویت‌های اصلی هستند و مبارزه با مواد مخدر باید با آنها یکپارچه شود، و ریشه‌کن‌سازی بخش خردتر این تلاش باشد. علاوه بر این، پیشگامی بریتانیا کمک کرد تا نگرانی‌های گسترده مربوط به کمک‌ها به سمت ظرفیت UNODC هدایت شوند، که تا آن لحظه منجر به تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان شده بود. در بهار سال ۲۰۰۲ بریتانیا یک برنامه ریشه‌کن‌سازی جبرانی اجرا کرد. برنامه‌ی Operation Drown (عملیات غرق شدن) به منظور پیشنهاد یک بار پرداخت ۳۵۰ یورو برای هر جریب (۵/۱ یا تقریباً ۲/۱ هکتار) به کشاورزانی که محصولشان در طی عملیات نابود شده بود، طراحی شد. با وجود موفقیت در کوتاه‌مدت، بسیاری آن

را عملی اشتباه و ناهماهنگ دیدند. Operation Drown بر اقدام مشخص و کوتاه مدت برای کاهش سطوح کشت تمرکز داشت، اما به استراتژی درازمدت و یا چگونگی حفظ این کاهش توجه کمی می کرد. علاوه بر این، اتهامات مربوط به فساد و گزارش بیش از حد برنامه را تضعیف کرد.

انگلستان خطاهای ریشه کن سازی جبرانی را به علت اهداف و زمانبندی های غیرواقعی به همراه آورد. بریتانیا قول داد که کشت خشخاش را ظرف پنج سال به میزان ۷۰ درصد کاهش دهد و در طی ده سال محصولات را به طور کامل از بین ببرد. این هدف بعداً در اولین استراتژی ملی مبارزه با مواد مخدر دولت افغانستان گنجانده شد.

### عدم تمایل آمریکا به مشارکت در مبارزه با مواد مخدر

دولت آمریکا در این دوره تمایل کمی به شرکت در تلاش های مبارزه با مواد مخدر داشت. به عنوان مثال، INL تا اوایل بهار سال ۲۰۰۳ در کابل افسر خدمات خارجی نداشت. زلمی خلیل زاد سفیر ایالات متحده در افغانستان به دلیل این دیدگاهش که بسیاری از پروژه های بازسازی از قبل برای "کمک به کاهش تولید تریاک" برنامه ریزی شده اند، به "جلوگیری از مبارزه با مواد مخدر عمدی" اشاره کرد. خلیل زاد همچنین با شناخت از سرپرستی بریتانیا، "نمی خواست مسئولیت انگلیس را در عمل کاهش دهد."

وزارت دفاع آمریکا در این مرحله مایل نبود که در تلاش های مبارزه با مواد مخدر دخالت کند، با این اعتقاد که مبارزه با مواد مخدر در اختیارات وزارت دفاع آمریکا برای شکست دادن طالبان و القاعده مداخله می کند. یکی از مقامات ارشد پیشین وزارت دفاع ایالات متحده گفت: "وزارت دفاع آمریکا عمیقاً نمی دانست که درگیر شدن در مبارزه با مواد مخدر مستلزم چیست. همه بر نقش های سنتی تمرکز داشتند. آن ها تنها با کسانی که در میدان جنگشان بودند، صحبت می کردند. از

دیدگاه وزارت دفاع ایالات متحده، این کار یک تاکتیک برای یافتن و کشتن القاعده بود. "چندین مقام رسمی با مصاحبه با SIGAR به یادآوردند که ژنرال دیوید بارنو، فرمانده فرماندهی نیروهای ترکیبی افغانستان، تمایلی به دنبال کردن تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر نداشت. خود بارنو به یادآورد: "مردم در سال ۲۰۰۴ از ما [ارتش ائتلاف] چیزهای مختلف نامحدودی می‌خواستند." و تصمیمی که او گرفت این بود که: "هرگونه نقش مستقیم نظامی در مبارزه با مواد مخدر، بلافاصله حذف شد، زیرا من فکر می‌کردم این موضوع در سال ۲۰۰۴ برای ما، به ویژه با وجود انتخابات یک حواس‌پرتی خواهد بود." تلاش اصلی بارنو که به واحدهای نظامی اختصاص داده می‌شد: "ایجاد شرایطی برای انتخابات ریاست جمهوری موفق در افغانستان" در سال ۲۰۰۵ بود.

CIA موقعیت مشابهی را اتخاذ کرد؛ نمی‌خواست توسط مبارزه با مواد مخدر منحرف شود. CIA به جای آن ارتباطات خود را با قاچاقچیان مهم مانند حاجی بشیر نورزایی و حاجی جمعه‌خان، اولویت‌بندی کرد.

### نهادسازی و توسعه شعب

ساخت نهادها و تحویل برنامه در طول این دوره به آرامی شروع شد. انگلستان اداره مبارزه با مواد مخدر (CND) را در کابل تاسیس کرد. که تحت شورای امنیت ملی افغانستان بود و مسئولیت‌های استراتژی، هماهنگی و نظارت را بر عهده داشت. بریتانیا همچنین یک استراتژی ملی کنترل مواد مخدر نوشت که بیان می‌کرد که پیاده‌سازی مسئولیت وزارتخانه‌های خطی بود، از جمله وزارت کشور (MOI)، وزارت بازرگانی و توسعه روستایی (MRRD)، وزارت کشاورزی، آبیاری و دامداری (MAIL) و وزارت بهداشت عمومی (MOPH).

فساد اداری در مدیریت موقت افغانستان بدین معنی بود که به رغم فرمان ریاست جمهوری، CND در یک عملیات موازی با کمیسیون عالی دولت برای کنترل مواد

مخدر شرکت کرد که این موضوع ۹ ماه قبل از جذب عملکرد و کارکنان کمیسیون عالی دولت بود. (به شکل ۵ نگاه کنید). حکومت جدید افغانستان نیز درک کمی از پیچیدگی مبارزه با مواد مخدر و انتظارات غیرواقعی از آنچه می توانست به دست آورد داشت. همان طور که یک مقام ارشد بریتانیا اظهار داشت: " [رئیس دولت موقت] کرزای مسئله را به عنوان یک مسئله که به سادگی اجرا و ترمیم می شود مشاهده کرد.

پیشرفت اولیه در تلاش مبارزه با مواد مخدر آهسته بود، و آنچه که به دست آمد عمدتاً عملکرد هماهنگی افراد در عمل بود. به ویژه تلاش های اجرای قانون تقریباً هیچ مؤسسه یا منبعی برای همکاری با افغانستان نداشتند. یک مشاور ارشد سابق سازمان ملل متحد با تجربه قابل توجه در افغانستان، آنچه را که در آن زمان در افغانستان یافت، هیچ توصیف کرد. "مبارزه با مواد مخدر یک بخش کوچک در داخل بخش قاچاق در داخل اداره پلیس عمومی بود. زمانی که به هشت نفر نیاز داشت، دو نفر در آن خدمت می کردند. استان ها در آوریل ۲۰۰۲ حتی بیشتر ویرانگر بودند. بسیاری از ایستگاه های پلیس آسیب دیده بودند. در بسیاری از استان ها اصلاً ایستگاه پلیسی وجود نداشت. " یک مقام سابق اداره درآمد و گمرک بریتانیا شرح داد که ماموران مستقر در کابل در CNPA در آوریل ۲۰۰۲ "هیچ تجهیزات و رادیویی نداشتند و از وسایل نقلیه خود استفاده می کردند. " DEA دفتر امور خارجه خود را در کابل در فوریه ۲۰۰۳ بازگشایی کرد، اما به دلیل نگرانی های امنیتی و این واقعیت که واحدهای ائتلاف افغان دیگر وجود نداشتند، تمایلی به عملیات در خارج از کابل نداشت. (به تصویر ۵ نگاه کنید). در عوض DEA بر روی جمع آوری و جلوگیری از مواد مخدر افغانی که در حال گذر از طریق کشورهای همسایه بود، تمرکز کرد.

هر کشور سرپرست که تحت چارچوب SSR قرار داشت، مهارت ها، نهادها و

بودجه‌های مختلفی را در برداشت. علی‌رغم وابستگی متقابل بخش‌های SSR ، پیشرفت در بین آن‌ها بسیار متفاوت بود. به عنوان مثال، تلاش‌های انگلیس به عنوان سرپرست مبارزه با مواد مخدر، به شدت با تلاش‌های آلمان برای اصلاح ANP و نقش ایتالیا به عنوان سرپرست اصلاحات قضایی درهم‌تنیده بود.

همکاری بین UNODC، بریتانیا، کمیته اجرای قانون آلمان و وزیر کشور، علی احمد جلالی، به ایجاد و آموزش در CNPA در کابل و سایر استان‌ها منجر شد. CNPA قصد داشت به عنوان یک نیروی ویژه در ANP کار کند و مسئولیت عملیات مبارزه با مواد مخدر را در سرتاسر کشور برعهده بگیرد. درحالی‌که دفاتر، تجهیزات و دوره‌های آموزشی فراهم شده بود، منابع هنوز کم بودند و برنامه‌های نسنجیده منجر به ارائه تجهیزات بدون پوشش هزینه‌های نگهداری مجدد شد. این ناتوانی در تأمین هزینه‌های نگهداری و مواد مصرفی "ماهیت حمایت ارائه‌شده را تضعیف کرد." در اواخر سال ۲۰۰۳، CNPA راهی برای پرداخت به خبرنگاران نداشت. با این حال از آن‌ها انتظار می‌رفت و تشویق به انجام تحقیقات می‌شدند. در نتیجه افسران CNPA ، به ویژه آن‌هایی که در استان‌ها بودند، خود را مجبور به پرداخت به خبرنگاران و انجام معاملات با استفاده از بخشی از مواد مخدر ضبط‌شده یافتند.

بریتانیا شروع به ساخت یک نیروی مبارزه با مواد مخدر موازی با MOI کرد که نیروی ویژه مواد مخدر افغانی (ASNF) خوانده می‌شد، همچنین به عنوان کارگروه ۳۳۳ (TF-333 ، شکل ۵) شناخته می‌شود که یک واحد ویژه شبه‌نظامی بود که توسط انگلیس آموزش دیده و مجهز شده بود و همچنین توسط ایالات متحده حمایت می‌شد. کارگروه موظف به انجام حملات و از بین بردن آزمایشگاه‌های هروئین شد. TF-333 از روی نیروهای ویژه انگلیس طراحی شده و بر "انجام کاری که هم‌اکنون قابل انجام است و زمان گذاشتن برای سایر ارکان مبارزه با مواد مخدر و

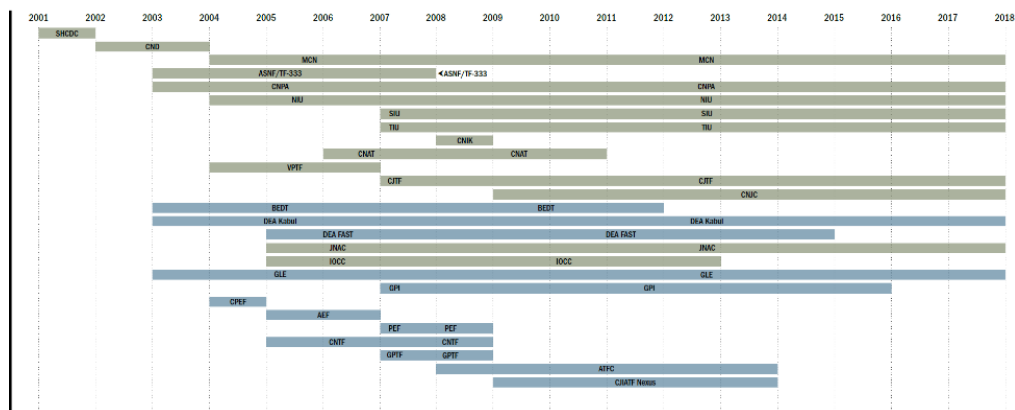


تلاش برای دستیابی به اهداف " متمرکز بود. در حالی که TF-333 موفق به از بین بردن آزمایشگاه‌ها شد، به عنوان بخشی از یک تلاش بلندمدت برای توسعه بخش قضایی در نظر گرفته نمی‌شد. تمرکز واحد بر ممنوعیت از طریق حملات و عملیات ناگهانی، به موفقیت‌های تاکتیکی منجر شد، اما تأثیر محدودی بر هدف طولانی-مدت‌تر از بین بردن و تعقیب شبکه‌های قاچاق مواد مخدر داشت.

برنامه‌های توسعه روستایی در مناطق کشت خشخاش مانند تلاش‌های اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر، در ابتدای کار آهسته پیش می‌رفتند. INL ابتدا از پروژه‌های توسعه جایگزین کوچک مقیاس که توسط سازمان‌های غیردولتی در جنوب کشور اجرا شده بود، و بر کاهش کشت خشخاش تأکید می‌کرد، حمایت کرد.

### برنامه‌ها و موسسات برگزیده افغانستان و ایالات متحده / بین‌المللی

۲۰۱۸-۲۰۰۱



## کلید و اختصارات

کلید و اختصارات	
ASNF / TF-333	نیروی ویژه مبارزه با مواد مخدر افغانستان - کارگروه ۳۳۳
CND	اداره مبارزه با مواد مخدر
CNIK	پیاده نظام مبارزه با مواد مخدر کانداک
CNJC	مرکز عدالت مبارزه با مواد مخدر
CNAT	تیم مشاوره مبارزه با مواد مخدر
CNPA	پلیس مبارزه با مواد مخدر افغانستان
CJTF	کارگروه عدالت کیفری
MCN	وزارت مبارزه با مواد مخدر
NIU	واحد ممنوعیت ملی
SIU	واحد تحقیقات ویژه
SHCDC	کمیسیون عالی دولت برای کنترل مواد مخدر
TIU	واحد تحقیقات فنی
VPTF	کارگروه دادستانی عمومی ایالات متحده/ بین‌المللی
AEF	نیروی ریشه‌کن‌سازی افغانستان
ATFC	واحد تهدید مالی افغانستان
BEDT	تیم کنسولگری مبارزه با مواد مخدر بریتانیا
CPEF	نیروی مرکزی ریشه‌کن‌سازی خشخاش
CJIATF	کارگروه بین‌المللی مشترک
CNTF	صندوق اعتبار مبارزه با مواد مخدر
DEA Kabul	اداره اجرای مبارزه با مواد مخدر کابل
DEA FAST	تیم پشتیبانی مشاوره استقرار خارجی
GPI	ابتکار عملکرد

GPTF	صندوق اعتبار عملکرد
GLE	ریشه‌کن‌سازی فرمانداری؟
IOCC	مرکز هماهنگی عملیات بین‌اداری
JNAC	مرکز مشترک تحلیل مبارزه با مواد مخدر
PEF	نیروی انهدام خشخاش

**نکته:** کمیسیون عالی دولتی برای کنترل مواد مخدر پیش از حمله ایالات متحده و جامعه بین‌الملل به افغانستان پیش آمد. اداره مبارزه با مواد مخدر (CND) به وزارت مبارزه با مواد مخدر (MCN) تبدیل شد. TF-333 در سال ۲۰۰۸ پایان نیافت، اما تمرکز آن بر مبارزه با تروریسم در سال ۲۰۰۹ تغییر یافت. نیروی مرکزی ریشه‌کن‌سازی خشخاش (CPEF) بعدها به نیروی ریشه‌کن‌سازی افغان (AEF) تغییر نام داد و سپس نیروی ریشه‌کن‌سازی خشخاش (PEF) نام گرفت. کارگروه دادستانی عمومی (VPTF) بعدها به کارگروه عدالت کیفری (CJTF) تغییر نام یافت. آخرین گزارش موجود پیاده نظام مبارزه با مواد مخدر کانداک (CNIK) در سال ۲۰۰۹ بود. در سال ۲۰۱۴ MCN شروع به اجرای یک (GPI) II تجدیدنظر شده کرد، اما این برنامه پیش از آنکه تاثیری بگذارد فسخ شد و GPI متوقف گشت.

با این حال، USAID تمایلی به حمایت از این طرح‌ها نداشت و از یک INL که "می‌خواست در بازی توسعه‌ای حضور داشته باشد. (در آن منابع مالی هدایت می‌شدند). علاوه بر این، USAID معتقد بود که INL یک رویکرد سخت‌گیرانه نسبت به برنامه‌های توسعه روستایی کوچک‌مقیاس USAID که متمرکز بر حل ناامنی غذایی و افزایش تولید مواد غذایی بود، اتخاذ کرده است. برخی در USAID پیش از این نگرانی‌هایی را مطرح ساختند که کمک مشروط به کاهش کشت خشخاش "از پیش شکست‌خورده" بود و نمی‌خواست در آنچه که رهبران USAID

آن را تلاشی ناموفق می‌دیدند، دخیل باشد. در نتیجه، USAID از تلاش‌های زودهنگام توسعه جایگزین عقب‌نشینی کرد، درحالی‌که "از خروج از آن خوشحال بود" و "از مناظره پیش‌گیری کرده بود"؛ در همان زمان، USAID حمایت خود را از برنامه‌های متمرکز بر تولید کشاورزی افزایش داد. حتی در این مرحله اولیه، رهبران ارشد USAID و INL با سیاست‌های متناقض در مورد توسعه جایگزین و جایگاه آن در استراتژی مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده عمل می‌کردند. به گفته‌ی یکی از مقامات ارشد پیشین USAID، "از USAID خواسته نشده که منابع مالی را به برنامه‌هایی اختصاص دهد که هدف آنها توسعه جایگزین است، اما در پروژه‌های تولید و بازاریابی کشاورزی در هلمند و قندهار کار کرده‌است".

در تابستان سال ۲۰۰۳، USAID برنامه توسعه روستایی ۱۵۰ میلیون دلاری خود را، که برنامه بازسازی بازارهای کشاورزی (RAMP) بود، راه‌اندازی کرد. RAMP بدون کمک مشروط به کاهش کشت خشخاش، بر نوسازی آبیاری و جاده‌ها تمرکز داشت. به همین ترتیب، برنامه‌های متعددی که توسط دیگر اهداکنندگان تأمین مالی می‌شدند، از جمله اداره توسعه بین‌الملل انگلیس (DFID)، اتحادیه اروپا (EU) و سازمان غذا و کشاورزی سازمان ملل متحد، شامل مقررات مشروط نمی‌شدند.

در این زمان، فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر زیادی در حال انجام بود. همان‌طور که یک مقام ارشد DOD اشاره کرد: "هرکسی کار خود را انجام داد، بدون فکر به این که این کار چگونه با تلاش‌های بزرگتر متناسب است. ایالات متحده در تلاش برای ریشه‌کن‌سازی بود، USAID در حاشیه برای معیشت تلاش می‌کرد و DEA به دنبال قاچاقچیان بود." در پایان سال ۲۰۰۳، مقامات و کارشناسان دولت ایالات متحده تشخیص دادند که این تلاش‌های ناهماهنگ، بی‌اثر بوده و نیاز به تغییرات مهمی دارند.

ایالات متحده نقش غالب تری را در مبارزه با مواد مخدر آغاز کرد، که به مراتب فراتر از نقش انگلستان بود که هنوز به عنوان کشور سرپرست تعیین شده بود. مقامات ایالات متحده کم کم شکیبایی خود را نسبت به روند SSR از دست می دادند. همان گونه که رئیس جمهور بوش بعداً یادآور شد: " رویکرد چند جانبه بازسازی، که بسیار در جامعه بین المللی مورد ستایش قرار گرفت، شکست خورد." بوش همچنین اظهار داشت: " امریکا مجبور بود بیشتر مسئولیت ها را بر عهده بگیرد حتی با وجود این که ما در حال انجام یک تعهد جدید در عراق نیز بودیم." معاون وزیر دفاع برای سیاست داگلاس فیث استدلال کرد که: " [انگلستان] به عنوان سرپرست مبارزه با مواد مخدر، موفق به سرمایه گذاری منابع مالی لازم نشد."

انتصاب رابرت چارلز به عنوان رئیس INL در اواخر سال ۲۰۰۳ به تمرکز بیشتر بر مبارزه با مواد مخدر در مأموریت بازسازی کمک کرد. چارلز یکی از معماران طرح کلمبیا بود و یک بار در INL، تلاش بسیار شدیدی برای مبارزه با مواد مخدر در افغانستان انجام داد، که شامل سم پاشی هوایی بود. چارلز به دنبال رهبری از دور بود، فعالانه در ملاعام از انگلستان انتقاد می کرد و با اعضای کلیدی کنگره برای حمایت از اقدامات مشخص بیشتر، لابی می کرد.

در اواخر سال ۲۰۰۳ بازسازی سفارت آمریکا در کابل توسط سفیر جدید خلیل زاد، بخشی از ارزیابی مجدد رویکرد بازسازی دولت ایالات متحده بود که شامل مبارزه با مواد مخدر می شد. پس از دیدار با جان والترز، مدیر دفتر ملی سیاست کنترل مواد مخدر ایالات متحده (ONDCP)، سفیر خلیل زاد، "کارگزار مواد مخدر" را به طور ویژه برای افغانستان منصوب کرد، که به عنوان مدیر کارگروه مبارزه با مواد مخدر کابل خدمت می کرد. این مدیر مسئول هماهنگی فعالیت های آژانس های مسئول تلاش مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده بود. این موضوع منجر به خشم از INL، هم در کابل و هم در واشنگتن شد. رهبری INL بعداً تلاش کرد تا مدیر را تضعیف

کند و مدعی بود که این موضع باید به رهبری INL در واشنگتن پاسخ دهد و نه به سفیر.

### مطرح شدن مبارزه با مواد مخدر به عنوان یک اولویت: ۲۰۰۴-۲۰۰۸

در سال ۲۰۰۴، جهشی در کاشت خشخاش به ۱۳۱۰۰۰ هکتار موجب جلب توجه رسانه‌ای آمریکا شد و کنگره نمایندگان آمریکا نیز خواستار پیشرفت بیشتر در از بین بردن کشت خشخاش شد. این مسئله موجب توجه بیشتر به جنبش مؤکد بر مبارزه با مواد مخدر در آمریکا شد. تا سال ۲۰۰۶، اولویت اختصاص داده شده به مبارزه با مواد مخدر تنها متوجه جلوگیری از کاشت خشخاش نبود؛ بلکه این مسئله را نیز شامل می‌شد که با تصور اینکه اقتصاد تریاک موجب تقویت شورش می‌شود، مبارزه شود. مبارزه با مواد مخدر تبدیل به یکی از عوامل تنش میان آژانس‌های مختلف آمریکا، ملت‌های اهداکننده، ISAF، و دولت افغانستان شد. اختلافات با عملکردهای عوامل مختلف در جهت متوازن‌سازی برخورد با معضل تریاک با روش‌هایی مانند از بین بردن محصولات، همچنین استراتژی‌هایی دیگر مانند COIN و CT شدت گرفت.

در سال ۲۰۰۵ INL تصمیم گرفت در کنار تلاش‌های دیگر، اقدام به سم‌پاشی مناطق کشت خشخاش کند، همچنین تلاش این سازمان برای دخالت‌دادن بیشتر وزارت دفاع در مبارزه با مواد مخدر به موضع ایجاد تنش دیگری در سازمان‌های داخلی آمریکا تبدیل شد (صفحه ۹۳ مشاهده شود). در یکی از جلسات کنگره آمریکا، معاون وزیر (چارلز) ارتش را به دلیل شکست در هدف‌گیری مزارع خشخاش و تبدیل مبارزه با تریاک به یکی از اهداف نظامی اصلی خود، مورد حمله قرار داد. یکی دیگر از مقامات رسمی پیشین وزارت دفاع آمریکا نیز در این مورد چنین نظری ابراز کرده: "استراتژی آمریکا ممکن است در ابتدا جامع بوده باشد؛ اما در مرحله اجرا تمامی توجه‌ها فقط به یک حوزه منعطف شد و آن هم مبارزه با افراط‌گرایی بود."

همچنین در سال ۲۰۰۵ سفارت آمریکا در کابل اولین راهبرد مبارزه با مواد مخدر در افغانستان را ارائه داد. این برنامه توسط سفیر خلیل‌زاد شکل داده شده بود، که توسط یکی از کارکنان سفارت به عنوان فردی "عمل‌گرا" توصیف شده؛ "او در زمینه مواد مخدر به رویکردی متوازن اعتقاد داشت، و بر این باور بود که در این زمینه دامنه مشخصی از اعمال قابل اجراست، که وزارت دفاع و سیا اجازه آن‌ها را صادر می‌کردند." هرچند سم پاشی مناطق کشت خشخاش در راهبردهای رسمی سال ۲۰۰۵ وجود نداشت، معاون وزیر چارلز و INL همچنان به سم پاشی مناطق اقدام می‌کردند. طبق گفته‌های یکی از افراد دخیل، نظر چارلز در مورد مبارزه با مواد مخدر به گونه‌ای شکل گرفته بود که حتی بدون دخالت وزارت دفاع قابل اجرا باشد. در برنامه ارائه شده توسط خلیل‌زاد به کابینه نیز عنوان شده بود نیازی به ورود مستقیم وزارت دفاع وجود ندارد. راهبرد مورد بحث مستقیماً به رئیس جمهور بوش ارجاع شد و مذاکرات آتی میان مقامات کابل و کابینه آمریکا انجام گرفت. خلیل‌زاد همچنین ۳ دوره مذاکره پیرامون مبارزه با مواد مخدر با کرزای داشت. هرچند سم‌پاشی زمین‌ها در نهایت رد شد، تلاش برای نقش داشتن بیشتر آمریکا در مبارزه با مواد مخدر، خصوصاً از بین بردن مواد مخدر، رو به فزونی یافت.

### استراتژی‌ها و اهداف مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در افغانستان

اهداف	راهبرد
<p>راهبرد مبارزه با مواد مخدر ۲۰۰۵ برنامه ۵ ستونی را معرفی کرد: از بین بردن، ممنوعیت، اجرای عدالت، افزایش اطلاعات عمومی، و ایجاد مشاغلی به جز کشت خشخاش. این برنامه لزوم از بین بردن مواد مخدر را که تا آن زمان بخشی از تمرکز برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر نبود را برجسته ساخت.</p>	<p>راهبرد مبارزه با مواد مخدر ۲۰۰۵ آمریکا</p>
<p>راهبرد سال ۲۰۰۷ بهبود اجرای ۵ ستون معرفی شده در سال ۲۰۰۵ را مورد تمرکز قرار داد. در این راهبرد ۳ هدف کلی برجسته شده بود:</p> <p>۱- گسترش چشمگیر یاری‌رسانی در جهت توسعه قانونی، همراه با گسترش همزمان ممنوعیت و از بین بردن مواد مخدر.</p> <p>۲- هماهنگ‌سازی برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر و نیروهای شورشی به صورتی که پیش از آن انجام نشده بود، همراه با تاکید بر یکپارچه‌سازی برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر با عملیات‌های COIN.</p> <p>۳- تشویق به اراده مستحکم و مداوم در مبارزه با مواد مخدر میان دولت افغانستان، متحدان آمریکا، و ارگان‌های ارتشی و انسان دوستانه بین‌المللی.</p>	<p>راهبرد مبارزه با مواد مخدر ۲۰۰۷ آمریکا</p>
<p>راهبرد سال ۲۰۱۰ به پیشبرد برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر با اعمال کنترل بیشتر از طرف دولت افغانستان و اتصال آن‌ها با عملیات‌های COIN بود. ذیل راهبرد ۲۰۱۰، دولت آمریکا بودجه رسانی برای عملیات‌های گسترده از بین بردن مواد مخدر را متوقف ساخت، اما همچنان برای عملیات‌های از بین بردن مواد مخدر تحت نظر دولت افغانستان بودجه در نظر گرفت. دو مورد از اهداف این برنامه در ذیل آمده:</p>	<p>راهبرد مبارزه با مواد مخدر ۲۰۱۰ آمریکا</p>



اهداف	راهبرد
۱- مبارزه با ارتباط میان مواد مخدر و گروه‌های شورشی. ۲- گسترش توسعه کشاورزی و جانشین‌های قانونی برای خشخاش.	
در راهبرد سال ۲۰۱۲ آمریکا پابندی به حمایت سازمان ملی مبارزه با مواد مخدر افغانستان مورد تاکید مجدد قرار گرفت. همچنین در این راهبرد کاهش حضور مستقیم آمریکا و انتقال مسئولیت‌های امنیتی از نیروهای آمریکایی به نیروهای ملی افغانستان مد نظر قرار گرفت. این راهبرد نیز شامل ۲ هدف برجسته بود: ۱- مقتدرسازی دولت در بهیئگی در کاهش معاملات مواد مخدر، افزایش ثبات منطقه، و بهبود وضعیت امنیتی. ۲- تضعیف مضاعف ارتباط میان مواد مخدر و گروه‌های شورشی، خصوصا منابع درآمد گروه‌های شورشی از قاچاق مواد مخدر.	راهبرد مبارزه با مواد مخدر ۲۰۱۲ آمریکا

دولت ایالات متحده در این دوره هزینه‌های خود در حوزه مبارزه با مواد مخدر افزایش داد، از جمله سرمایه‌گذاری بیشتر در حیطة از بین بردن مواد مخدر. یکی از اجزای اصلی از بین بردن مواد مخدر نیروی مرکزی از بین بردن تریاک بود که بعدها به نیروی از بین بردن مواد مخدر افغانستان، و سپس به نیروی از بین بردن تریاک تغییر نام داد (شکل ۶ را مشاهده کنید). نیروی از بین بردن مواد مخدر به سازمان MOI گزارش می‌داد و از طریق قراردادی با کمپانی بین‌المللی DynCorp، تحت مدیریت INL محسوب می‌شد. نیروی از بین بردن مواد مخدر به جوهره تلاش‌های INL از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۸ در افغانستان تبدیل شد، و نقشی مهم در اجرای سیاست‌های واشنگتن در مورد مواد مخدر در افغانستان اجرا کرد.

با افزایش نگرانی‌ها در مورد مقیاس کشت خشخاش، طی گزارشات سفیر خلیل-زاد و دیگران به USAID پیشنهاد کار بر روی توسعه‌های جایگزین کشت خشخاش

را دادند. فشار در این برهه به حدی بود که USAID بین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸ میزان ۷۵٪ از بودجه کشاورزی خود را صرف توسعه‌های جایگزین کشت خشخاش در افغانستان کرد. در سال ۲۰۰۵ USAID سه برنامه توسعه روستایی را به اجرا در آورد: برنامه توسعه جایگزین شمال، برنامه توسعه جایگزین شرق، و برنامه توسعه جایگزین جنوب؛ با مجموع بودجه ۳۳۲,۷۸ میلیون دلار. برنامه چهارمی نیز تحت عنوان توسعه جایگزین جنوب غربی نیز در سال ۲۰۰۸ اجرایی شد.

با وجود افزایش هزینه‌های USAID، برخی مقامات رسمی در دولت آمریکا نسبت به تاثیر پروژه‌های توسعه جایگزین در کاهش کشت خشخاش و همچنین پایبندی USAID در دستیابی به اهداف از بین بردن مواد مخدر اظهار شک و نگرانی کردند. این شک و تردیدها، بخشی از عدم توانایی یا عدم تمایل USAID در مطرح کردن این بود که چگونه توسعه‌ی مداخلاتی که به آن بودجه اختصاص داده شده بود، از گذار کشاورز از کشت خشخاش حمایت می‌کرد. اداره‌ی USAID ادعا کرد که هرگونه توسعه‌ی روستایی در یک منطقه کشت خشخاش می‌تواند به عنوان یک توسعه‌ی جایگزین باشد.

### نیروهای امحاکر در طول زمان



اختلافات سیاسی بین INL و USAID در مورد اثربخشی ارائه‌ی کمک‌های توسعه مشروط بر کاهش کشت خشخاش، به هراس USAID نسبت به درگیری نزدیک در مبارزه با مواد مخدر اضافه شد. این نگرانی وجود داشت که "اگر برنامه‌های USAID به عنوان تنها رهبر یک کمپین ریشه‌کن‌سازی خشخاش دیده می‌شد، ممکن بود تلاش‌های این نهاد برای ایجاد اعتماد با جوامع محلی مورد نیاز برای تأمین کمک‌های توسعه‌ای را کاهش دهد". داگ وانکل، که به عنوان مدیر کارگروه مبارزه با مواد مخدر کابل در سفارت آمریکا، خدمت کرده است، اظهار داشت: "USAID به جای مشارکت فعال، فقط در حرف خدمات مبارزه با مواد مخدر را ارائه می‌داد. آن‌ها این احساس را منتقل کردند که نمی‌خواهند هنگام عکس گرفتن، در عکس باشند."

USAID به جای مشارکت فعال، فقط در حرف خدمات مبارزه با مواد مخدر را ارائه می‌داد. آن‌ها این احساس را منتقل کردند که نمی‌خواهند هنگام عکس گرفتن، در عکس باشند.

داگ وانکل

مدیر کارگروه مبارزه با مواد مخدر کابل در سفارت آمریکا

حداقل تا سال ۲۰۰۶، مقاومت اولیه DOD در مبارزه با مواد مخدر رو به زوال گذاشت. اولویت دادن به مبارزه با مواد مخدر صرفاً نتیجه‌ی سطوح بالای کشت نبود، بلکه نتیجه‌ی این دیدگاه رایج رو به افزایش بود که بین تجارت مواد مخدر و شورش ارتباط وجود دارد. همچنین شناخت رو به افزایشی وجود داشت که دفتر معاون وزیر دفاع برای مبارزه با مواد مخدر و تهدیدات جهانی (OSD / CNGT) می‌تواند قدرت و منابع مالی به همراه داشته باشد که برای انجام عملیات بازسازی گسترده‌تر در افغانستان مفید واقع شود، مثلاً از نهادهایی مانند پلیس مرزی افغانستان حمایت

کند. مخالفت جمعی DOD با فشار INL برای سم‌پاشی هوایی و نگرانی‌ای که INL به ممنوعیت‌ها اولویت نمی‌داد به OSD / CNGT قدرت داد تا در مبارزه با مواد مخدر نقش بیشتری پیدا کند.

مقامات بریتانیا همچنین تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر خود را در پاسخ به انتقادات ایالات متحده تشدید کردند. آنها به CND فشار آوردند تا وزارت مبارزه با مواد مخدر را بر عهده گیرد تا عملیات‌های مبارزه با مواد مخدر دولت افغانستان را هماهنگ کنند. علاوه بر این، انگلستان به ایجاد صندوق اعتبار مبارزه با مواد مخدر (CNTF)، یک صندوق تحت مدیریت سازمان ملل متحد کمک کرد تا تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر را سامان دهد و تامین منابع مالی وزارتخانه‌های مربوطه در داخل دولت افغانستان را تسهیل کند.

در کابل، کنفرانس‌های مبارزه با مواد مخدر، استراتژی‌ها و برنامه‌های اجرایی افزایش یافته‌اند. به عنوان مثال، بریتانیا و ایالات متحده یک جلسه شش ماه یکبار را برای مذاکره در مورد مبارزه با مواد مخدر را آغاز کردند تا به هماهنگ کردن منافع و برنامه ریزی آن‌ها کمک کنند.

فعالیت‌های مرتبط با مبارزه با مواد مخدر در استان‌ها نیز گسترش یافت. ایجاد تیم‌های بازسازی استانی (PRT) بستری بزرگ‌تر برای همکاری با مقامات استانی توسط متخصصان نظامی، دیپلماتیک و توسعه فراهم کرد. در برخی استان‌ها، نیروهای نظامی نقش مهمی در تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایفا کردند، حتی گاهی اوقات موفقیت مأموریت آن‌ها با کاهش سطح کشت خشخاش تریاک برابر بود. به طور خاص، فرمانداران استانی به عنوان حامی تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر شناخته شدند و از آن‌ها خواسته شد تا ممنوعیت کشت خشخاش تریاک را اعمال کنند. تلاش‌های پشتیبانی شامل گروه مشاوره مبارزه با مواد مخدر (CNAT)، طرح اجرایی خوب و ادغام مبارزه با مواد مخدر با برنامه ریزی توسعه استانی بود. برخی از

این طرح‌ها با کاهش چشمگیر کشت خشخاش، به ویژه در استان‌های بلخ در سال ۲۰۰۷ و قندهار در سال ۲۰۰۸ همراه بودند و به عنوان موفقیت‌های بزرگ شناخته شده و تماس برای اختصاص منابع بیشتر به صورت مستقیم به استان‌ها را تقویت کردند.

تعدادی از نهادهای جدید مبارزه با مواد مخدر نیز ایجاد شدند، و با نهادهای موجود در مبارزه با مواد مخدر شروع به مشارکت نمودند، به ویژه در وزارت دفاع آمریکا (DOD) و به دنبال آن ISAF. به دنبال تغییر در برنامه عملیاتی خود در اکتبر ۲۰۰۸، نیروهای نظامی ISAF اجازه داشتند به صورت مستقیم در عملیات‌های مبارزه با مواد مخدر که به اهداف مرتبط با شورش منجر شده بودند مشارکت کنند. این تغییر برای مقامات مجری قانون پشتیبانی نیروی نظامی و هوایی را فراهم کرد که از زمان اواخر سال ۲۰۰۴ فشارهای زیادی را متحمل شده بودند.

چندین نهاد برای بهبود بخشیدن به اشتراک اطلاعات، از جمله مرکز تحلیل مشترک مواد مخدر ایالات متحده-انگلستان (JNAC) در لندن و مرکز هماهنگی عملیات بین آژانس بین‌المللی و دفتر مشترک نیروهای متعهد مشترک (CJIATF-N) در کابل تأسیس شدند. ایالات متحده همچنین پشتیبانی نظامی از TF-333 را تأمین کرد.

در طی این مدت، DEA از اعتراض اولیه خود نسبت به عدم وجود نهادهای شراکت اجرای قانون افغانستان برای ساختن پرونده‌ها غلبه کرد و متوجه شد که با وجود جوان بودن CNPA، DEA می‌تواند به طور مستقیم در کشور فعالیت کند. این سازمان شروع به افزایش حضور خود در افغانستان کرد و تعداد پرسنل آن از ۱۳ به ۱۱۷ نفر افزایش یافت، از جمله در گروه‌های مشاوره خارجی و گروه پشتیبانی (FAST). FAST شامل نمایندگان DEA می‌شد که قادر به فعالیت در حملات نظامی با نیروهای عملیات ویژه افغانی یا نیروهای ویژه ایالات متحده و آموزش و

تربیت واحدهای افغان بودند. DEA همچنین برای ایجاد واحدهای تخصصی در داخل CNPA از طریق برنامه‌هایی که توسط وزارت دفاع امریکا و وزارت امور خارجه تامین می‌شد، کار می‌کرد.

جامعه توسعه یافته‌تر نیز در مبارزات با مواد مخدر در سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۸ به صورت ساختاریافته‌تری مشارکت داشته است. بانک توسعه آسیایی، کمیسیون اروپا و بانک جهانی همه طرح‌هایی را برای موثرتر کردن یافتن علل کشت خشخاش تریاک دنبال کرده‌اند. بانک جهانی دستورالعمل‌هایی را برای "حل مشکلات تریاک در عملیات بانک جهانی در افغانستان" که همچنین به عنوان "دستورالعمل‌های جریان اصلی مبارزه با مواد مخدر" شناخته می‌شود، تدوین کرد که از ادغام برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر در برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه‌ی گسترده‌تر حمایت کرد. پروژه‌های متعددی که در سرفصل‌های برنامه‌های اولویت ملی (NPP) توسعه یافتند، در حین طراحی مورد ارزیابی قرار گرفتند تا اطمینان حاصل شود که علل کشت خشخاش را به حساب می‌آورند و به طور ناخواسته رشد آن را تشدید نمی‌کنند. این اقدام نشان‌دهنده‌ی حرکت معتدلی در راستای تمرکز بر اهداف مقابله با مواد مخدر در طول تلاش‌های بزرگ‌تر توسعه بود. DFID و بانک جهانی نیز گزارشی را در مورد اینکه چگونه تلاش‌های توسعه بهتر می‌تواند به یافتن علل کشت خشخاش تریاک کمک کند، تهیه کرد. این گزارش به عنوان پایه‌ای برای طراحی تسهیلات جامع کشاورزی و توسعه روستایی بود، یک برنامه توسعه روستایی، به منظور «تقویت بازارهای قانونی کشاورزی و به حداقل رساندن انگیزه‌های ناگوار برای بازگشت به تولید تریاک» در مناطق روستایی که تولید خشخاش از بین نرفته و به قوت خود باقی بود توسط دولت‌های انگلیس و دانمارک تأمین شده بود.

دو تلاش عمده در سال ۲۰۰۴ و ۲۰۰۸ دستور کار مبارزه با مواد مخدر را بر عهده داشت. نخستین، تلاش مستمر INL برای اتخاذ یک مبارزه قوی‌تر ریشه‌کنی،

به ویژه سم‌پاشی هوایی بود. علی‌رغم مخالفت با سایر بخش‌های دولت ایالات متحده، دولت افغانستان، ISAF، سایر کشورهای کمک‌کننده و نهادهای چندجانبه، تلاش اولیه برای کمک به دولت مأموریت چارلز در سال ۲۰۰۵ پس از تلاش‌های مکرر برای متقاعد کردن دولت افغانستان به سم‌پاشی کشت خشخاش بود.

با وجود مخالفت‌هایی که از سمت سایر بخش‌های دولت ایالات متحده، دولت افغانستان، ISAF، سایر کشورهای کمک‌کننده و نهادهای چندجانبه وجود داشت تلاش اولیه‌ی چارلز در سال ۲۰۰۵ به دنبال تلاش‌های مکرر برای متقاعد کردن دولت افغانستان به سم‌پاشی کشت خشخاش بود. این فشار با افزایش میزان کشت ادامه می‌یافت، تا زمانی که مقیاس کشت در سال ۲۰۰۷ قبل از آنکه این طرح برای آخرین بار رد شود، مقامات ارشد آمریکایی را مجبور به ایجاد فشار بر رئیس‌جمهور کرازی برای پخش سم‌پاشی هوایی کرد.

در حالی که سطوح پایین ریشه‌کنی دستی که پیش از این در حال انجام بود، فشار INL برای ریشه‌کن کردن از طریق مواد شیمیایی را تقویت می‌کرد، مخالفت‌های جدی و پایدار وجود داشت. بریتانیا موافقت کرد تا از سم‌پاشی‌های زمینی پشتیبانی کند؛ در همان زمان، مخالفت با سم‌پاشی هوایی ادامه یافت. با توجه به میزان مخالفت با سم‌پاشی هوایی در دولت افغانستان و در سراسر جامعه بین‌المللی، بسیاری از مقامات، از جمله بعضی در دولت ایالات متحده، معقول بودن فشار بر اجرای این سیاست را مورد پرسش قرار دادند. این طرح زمان مقامات ایالات متحده و سرمایه‌گذاران سیاسی و شماری از متحدان عمده، از جمله دولت افغانستان را بی‌فایده مصرف کرد.

**حاشیه:** برنامه‌های اولویت ملی (NPP) شامل 22 برنامه بود که از سوی دولت افغانستان برای حمایت از استراتژی توسعه‌ای ملی افغانستان در سال 2008 اولویت‌بندی شده بود. NPP به شش حیطه تقسیم شد: امنیت، توسعه منابع انسانی،

توسعه زیرساخت‌ها، توسعه بخش خصوصی، کشاورزی و توسعه روستایی، و حکومت.

دومین تلاش بزرگ که در این زمان مورد بحث بود، توسعه یک سیستم قانونی در جهت پایان دادن به خشونت برای شناسایی، بازداشت و محاکمه افراد درگیر در تجارت، پردازش و قاچاق مواد مخدر غیرقانونی بود. دولت ایالات متحده، با همکاری انگلیس، منابع بیشتری را در ایجاد موسسات لازم برای محکوم و زندانی کردن مجرمان، از جمله قاچاقچیان مواد مخدر سرمایه‌گذاری کرد. این سرمایه‌گذاری‌ها، از طریق وزارت امور خارجه، به رهبری سازمان بین‌المللی انجام شد، هدفشان "ایجاد زندان‌ها، ساختن دادگاه‌ها، آموزش قضات، آموزش دادستان‌ها و . . . برای ایجاد یک سیستم بود که در آن حاکمیت قانون یک واقعیت است". نهادهای نظارتی مبارزه با مواد مخدر جدید، از جمله واحد ملی تسلیحاتی (NIU) و پشتیبان آن واحد تحقیقاتی حساس (SIU) و واحد تحقیقاتی فنی (TIU)، قصد داشتند پرونده‌هایی را بسازند که در سیستم قضایی تقویت شده‌ی افغانستان امتحان شوند. ابتکارات اضافی مانند نیروی کیفری که در سال ۲۰۰۵ برای شناسایی و محاکمه قاچاقچیان عمده مواد مخدر ایجاد شد، برای ارائه نتایج به زمان نیاز داشت.

اکتبر ۲۰۰۸ نیز شاهد موفقیت آمریکا و مقامات افغان بر نیروهای ISAF شد تا اقدام مستقیم علیه تجارت مواد مخدر افغانستان را انجام دهد. علی‌رغم مخالفت برخی از شرکای ائتلاف، نیروهای ISAF اکنون صراحتاً مجاز بودند "همراه با افغان‌ها در برابر تسهیلات و تسهیل‌کننده‌های حامی شورش در زمینه‌ی مبارزه با مواد مخدر، تحت مجوز ملت‌های درگیر" اقدام کنند.

تا سال ۲۰۰۸، سیاستگذاران ایالات متحده به طور فزاینده‌ای در مورد ارتباط بین شورش و تجارت مواد مخدر نگران بودند و تلاش‌های ایالات متحده برای از بین بردن این پیوندها را گسترش دادند. شورای امنیت ملی افغانستان، صندوق سرمایه



گذاری تهدیدات افغانستان (ATFC)، یک واحد مبتنی بر کابل تحت رهبری DEA را با حمایت قوی وزارت خزانه داری و وزارت دفاع امریکا تأسیس کرد. ماموریت ATFC "شناسایی و تضعیف شبکه‌های مالی مربوط به تروریسم، طالبان، قاچاق مواد مخدر و فساد" بود. (صفحات ۷۱-۷۲ را ببینید) افزون بر این، واحد متمرکز بر ظرفیت سازی در مؤسسات افغانی، با همکاری واحدهای ویژه افغانستان نظیر SIU و TIU برای انجام تحقیقات بود.

این دوره که مبارزه علیه مواد مخدر در پیشبرد بحث‌های سیاسی بود، در اواخر سال ۲۰۰۸ به پایان رسید. با انتصاب SRAP سال ۲۰۰۹ ریچارد هولبروک، ریشه‌کنی هوایی کنار گذاشته شد و نیروی ریشه‌کنی افغانی از بین رفت. دولت رئیس‌جمهور باراک اوباما معتقد است که تمرکز تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر باید بر روی ممنوعیت و توسعه روستایی باشد، با این استدلال که این قانون مطابق با آموزه‌های سنت و تمرکز بر برداشتن قلب و ذهن مردم روستایی است.

#### بهره‌مندی از نیروهای نظامی در این زمینه: ۲۰۰۹-۲۰۱۲

بین سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۲، موسسات و برنامه‌هایی که قبلاً درج شده بود شروع به پرداخت سود سهام کردند. با این وجود، این امر لزوماً یک عملکرد خاص از مداخلات مبارزه با مواد مخدر نبود، بلکه به جای آن، نتیجه طرح عمرانی گسترده بود که شامل تلاش برای بهبود حکومتداری، امنیت و توسعه بود. به عنوان مثال، افزایش کارکنان نظامی و غیرنظامی در سال‌های ۲۰۰۹-۲۰۱۱ تعداد قابل توجهی از منابع را به وجود آورد که باعث افزایش فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر شد، از جمله نیروهای نظامی و پشتیبانی هوایی در استان‌های عمده کشت خشخاش، مانند هلمند افزایش چشمگیر یافت. این نه تنها به تلاش‌های مانع از محدودیت و حرکت واحدهای DEA FAST کمک کرد، بلکه باعث ایجاد شرایط برای تحویل کمک‌های توسعه ای بیشتر در زمینه‌های غیرقابل دسترس شد.

در این دوره، قسمت‌هایی که تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر را به خطر انداخت، سقوط کردند. از آنجایی که کسانی که از سم‌پاشی هوایی حمایت می‌کردند از INL و سفارت خارج شدند، برای ایالات متحده آمریکا و همکارانش در مورد چگونگی مبارزه با مواد مخدر، فضای بیشتری برای توافق وجود داشت. با این وجود، پس از سالها تقسیم بندی، انگلستان خود را از مبارزه با مواد مخدر خارج کرد. کمیته امور خارجه مجلس عوام در سال ۲۰۰۹ آن را به عنوان "جامی مسموم" توصیف کرد.

تحت رهبری هولبروک، دفتر SRAP رهبری مبارزه با مواد مخدر در واشنگتن را به عهده گرفت و به طور منظم با تمرکز تازه بر توسعه روستایی، ممنوعیت و هدف کاهش قابل توجه "حمایتی که شورش از صنعت مواد مخدر دریافت می‌کند" جلسات را تشکیل می‌داد. همانطور که یکی از مقامات SRAP اشاره کرد، "هولبروک می‌خواست که INL از ریشه کن شدن دور شود و به راه‌های پایدار حرکت کند". این رویکرد در نظر سایر نهادهای دولتی و مقامات ایالات متحده، از جمله رهبری ارشد DOD، محبوب بود. همانطور که ویلیام وکسلر، معاون معاون وزیر دفاع پیشین (DASD) برای مبارزه با مواد مخدر و تهدیدات جهانی، اظهار داشت: "من در سال ۲۰۰۹ به دولت بازگشتم". یکی از اولین مکالمات من با هالبروک بود. هالبروک گفت: "من می‌خواهم به طور کامل راهبرد مبارزه با مواد مخدر را تغییر دهم تا از ریشه کن شدن دور شوم. من همین را می‌خواستم". در راستای انتقال از ریشه کنی، نیروی ریشه کنی خشخاش در سال ۲۰۰۹ منحل شد. این نشان دهنده پایان تلاش‌های ریشه‌کنی برنامه ریزی شده توسط پیمانکار مرکزی بود که تا کنون تا حد زیادی به تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر کمک کرده است. انتصاب سفیر هالبروک به عنوان SRAP، پایان فشار ایالات متحده را برای ریشه کن کردن هوایی به ارمغان آورد. استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر که ایالات متحده به دنبال آن بود، سم‌پاشی هوایی را ذکر نکردند و در قانون مصوب ۲۰۰۹، کنگره به

طور خاص سم پاشی هوایی را ممنوع کرد مگر این که از سوی رئیس جمهور افغانستان درخواست شود. در پی این تغییرات، ریشه کن کردن به رهبری فرماندار، یک برنامه که فرمانداران استانی به ریشه کنی بر اساس هر هکتار می پرداختند، تنها نوع حمایت های ایالات متحده برای ریشه کنی در افغانستان بود. در حالیکه سیاست ها در واشنگتن و کابل تغییر یافتند، تغییرات قابل توجه در اجرای سیاست های مبارزه با مواد مخدر در استان هلمند رخ داد. در اواخر سال ۲۰۰۸، منطقه غذایی هلمند (HFZ) در کنار عملیات نظامی عمده ای که شامل ایجاد حضور دائمی امنیت در مناطق روستایی بود، راه اندازی شد. HFZ یک تلاش متمرکز مبارزه با مواد مخدر بود که شامل ریشه کن سازی، آگاهی عمومی و تعدادی از برنامه های توسعه ای بود که ورودی های کشاورزی را شامل می شد، مانند کوپن های افغانستان برای افزایش تولید در کشاورزی (AVIPA). مداخلات دیگر به دنبال بهبود دسترسی به مراقبت های بهداشتی و آموزش و پرورش و ساخت زیرساخت های تولیدی، از جمله آبیاری و جاده ها بودند. عملیات مشترک در فوریه ۲۰۱۰، حضور مأموریت های ISAF و ANDSF را در زمین در مرجاه و استان هلمند گسترش داد. افزایش حضور نظامی بر سطوح کشت در جایی که یکی از مناطق مهم کشت خشخاش در هلمند بوده است تاثیری چشمگیر گذاشت. بین سال های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱، سهم زمین های اختصاص داده شده به کشت خشخاش تریاک از ۶۰ درصد به کمتر از ۵ درصد کل زمین های کشاورزی کاهش یافته است. در کل، بین سال های ۲۰۰۸ و ۲۰۱۱، به دلیل افزایش حضور نیروهای امنیتی در سرتاسر استان کشت خشخاش استان هلمند از ۵۹۰۱۰۳ هکتار به ۶۳۳۰۷ هکتار کاهش یافت.

در حالی که پیشرفت در کاهش سطح کلی کشت خشخاش، به ویژه در هلمند، حاصل شد، هجوم پرسنل و منابع منجر به سیاست پیچیده تر و محیط سازمانی در

جنوب افغانستان شد. به عنوان مثال، در بهار سال ۲۰۱۰، نیروی دریایی ایالات متحده برنامه‌ی جبران ریشه‌کشی به نام تسریع انتقال به کشاورزی را در مارجه اجرا کرد. این باعث اعتراض در میان افرادی که در INL بودند و دولت انگلیس شد که اقدامات ریشه‌کشی جبران شده قبلی را به عنوان شکست نشان دادند. علی‌رغم این اعتراضات، فرماندهان نظامی ایالات متحده توانستند این و دیگر برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر را در مناطق فرماندهی خود، بدون در نظر گرفتن اهداف استراتژی گسترده‌تر یا تلاش‌های ناکام پیشین، دنبال کنند.

به گفته یک مقام سابق بریتانیا، در کابل، MCN و INL از مدل منطقه غذایی دفاع کردند بدون اینکه به طور کامل برای آنچه که باعث کاهش کشت خشخاش در مناطق مورد هدف HFZ شده است اهمیت قائل شوند. علی‌رغم فقدان معلومات روشن در مورد آنچه که این کاهش را به دنبال داشت، MCN و INL خواستار اجرای هشت برنامه اضافی برنامه غذایی استانی شدند.

تغییرات در استراتژی ایالات متحده، همراه با هجوم نیروهای امنیتی در جنوب افغانستان، موجب تغییرات دریایی در تلاش‌های ممنوعه در جنوب شد. وکسلر، DASD سابق برای مبارزه با مواد مخدر و تهدیدات جهانی، این دوره را به عنوان یکی از دوره‌های افزایش همگرایی بین DEA و DOD توصیف کرد و گفت: "ژنرال مک کریستال کاری که DEA با FAST می‌کرد را دوست داشت، اما ژنرال پترائوس منابع مورد نیاز DEA را ارائه داد. . . . DEA سپس متوجه شد که می‌تواند در مأموریت‌ها درخواست کمک و پشتیبانی کنند. آن‌ها اینکه مأموریت نظامی و مأموریت مبارزه با مواد مخدر با هم کار می‌کنند را به رسمیت شناختند." تعداد عملیات ممنوعه که از ۲۰۴ در سال ۲۰۱۰ به ۵۲۱ در سال ۲۰۱۱ افزایش یافت، این تغییر را نشان می‌دهد. وکسلر بیشتر تغییرات دراماتیک در وزارت دفاع آمریکا را منعکس کرد و اشاره کرد که "اکثر رهبران ارشد ارتش از ممنوعیت

گسترده، اجرای قانون و حتی تلاش‌های توسعه در COIN سخن می‌گفتند." علی‌رغم افزایش همگرایی بین DEA و DOD، پیشرفت در بخش قضایی افغانستان سرعت خود را حفظ نکرد. کسانی که دستگیری و محکومیت قاچاقچیان مواد مخدر را دنبال می‌کردند، به جای انزوای نظامی که مشخصه‌ی واحدهای DEA FAST و TF-333، به یک بن‌بست رسیده بودند. در شرایط عدم توافق استرداد و استقلال کم سیستم قضایی افغانستان که اغلب فاسد و هنوز در حال شکل‌گیری بود، مأمورین DEA برای پیشبرد پرونده‌هایشان دچار مشکل بودند. رییس جمهور کرازی، با دستگیری صالحی با اتهام فساد، دستور داد تمامی پرونده‌های مربوط به دستگیری صالحی را مصادره کنند و تحقیق را در مورد رسیدگی به این پرونده بر عهده گرفت. سپس حکومت افغانستان شروع به از بین بردن زیرساخت‌های اعمال قانون کرد که تا این زمان ایجاد شده بود، شامل وسایل شنود، رونوشت‌ها و حضور پرسنل DOJ که مشاوران کارکنان افغان بودند. در نتیجه، DEA به طور فزاینده‌ای تمایلش را به سرمایه‌گذاری در محیطی که عوامل آن نمی‌توانستند پرونده‌ها را پیش ببرند از دست داد. همانطور که یکی از مقامات ارشد اجرای قانون خلاصه کرده است: "پس از تمام آن کارها، تمام آن هزینه‌ها و همه‌ی این خطرها، بخش عملیات ویژه DEA گفت که ما دیگر هیچ کاری انجام نخواهیم داد."

### مشکلی مغفول مانده: ۲۰۱۳-۲۰۱۶

همانند سایر بخش‌های تلاش‌های مربوط به بازسازی، کاهش تعداد نیروهای ایالات متحده در افغانستان باعث عدم اطمینان در این مورد شد که چه نوع اقدامات مبارزه با مواد مخدر در محیط سال‌های پس از سال ۲۰۱۴ ممکن می‌باشد. در واقع، چارچوب استراتژیک غیر نظامی و نظامی ایالات متحده در سال ۲۰۱۳ فقط شامل یک ارجاع کوتاه به مبارزه با مواد مخدر، بدون اشاره به ریشه کن‌سازی یا پایه‌های ممنوعیت بود. علاوه بر این، بسیاری از موسسات مبارزه با مواد مخدر مجدداً تغییر

وظیفه داده و به سمت COIN یا CT، از جمله TF-333، که یک واحد واکنش مؤثر بحران تحت فرماندهی واحد ویژه پلیس شده بود و برای عملیات CT استفاده می‌شد، هدایت شدند. واحد ممنوعیت هوایی که به یک بخش مأموریت ویژه تبدیل شده بود، همان سرنوشت را داشت و توسط نیروهای ویژه افغانستان جذب شد. اگرچه بخش مأموریت ویژه یک گروه دوگانه مبارزه با مواد مخدر و در اسم تحت نیروی CT باقی مانده بود در عمل، اکثریت عملیات‌هایش از CT حمایت می‌کردند. علاوه بر این، واحد تهدید مالی افغانستان که از اواخر سال ۲۰۰۸ در افغانستان فعالیت داشت، در سال ۲۰۱۴ خاتمه یافت.

در سال ۲۰۱۳، تصمیم USAID مبنی بر اینکه دیگر شاخص‌های مبارزه با مواد مخدر را در برنامه‌های توسعه‌ای جایگزینش نداشته باشد منجر به انتقال از برنامه‌های مداخله‌ای شد که هدف آنها کاهش خشخاش بود. در غیاب این الزامات، بسیاری از پیمانکاران USAID تمرکز خود را به تقویت اقتصاد قانونی انتقال داده و کل کشت خشخاش را نادیده گرفتند، حتی در حین اجرای برنامه‌ها در زمینه‌هایی که تمرکز بر خشخاش تریاک بود. تا سال ۲۰۱۳، به نظر می‌رسد که تنها برنامه‌ی USAID که به طور مستقیم کشت خشخاش تریاک را هدف قرار داده، منطقه غذایی قندهار (KFZ) بوده است. هر چهار برنامه‌ی توسعه‌ای کشاورزی منطقه‌ای (RADP) کاملاً پیشرفته که به طور کلی حدود ۲۲۸ میلیون دلار تا سال ۲۰۱۷ هزینه داشتند، عمدتاً کشت خشخاش تریاک را نادیده گرفتند، از جمله تعدادی اشاره به خشخاش در قراردادهای امضا شده با شرکای اجرایی، نبود برنامه‌های کاهش ریسک، و تمایز کم بین مناطق دارا و خالی از تولید قابل توجه خشخاش.

عدم همکاری با سایر اهداکنندگان غربی در این زمان قابل توجه بود. سفیر بریتانیا در افغانستان از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۵، در بحث مبارزه با مواد مخدر با توجه به خط سیر آن هیچ مزیتی ندید و تمایلی به برنامه ریزی قابل توجه در این زمینه

نداشت. تا سال ۲۰۱۳، انگلستان مشارکت خود را در برنامه ریزی ریشه کنی و سیاست مبارزه با مواد مخدر قطع کرده بود و سرمایه گذاری های خود را به تعداد کمی از تلاش هایی برای اجرای قانون و قاعده قانون از طریق سازمان ملی جنایی انگلستان، کاهش داد. برنامه ی جامع تسهیل توسعه کشاورزی روستایی تحت سرمایه گذاری انگلیس و دانمارک، در طراحی مرحله دوم خود در سال ۲۰۱۵، به رغم بازگشت کشت خشخاش در تعدادی از مناطق مورد هدف خود، به سختی در برنامه به کشت خشخاش اشاره کرد.

همکاری گسترده تر اهداکنندگان در مبارزه با مواد مخدر نیز فقط اسمی بود. مؤسساتی مانند بانک جهانی، که یک شرکت کننده فعال در بحث های سیاسی در مورد توسعه ی جایگزین بود، در اولین بازنگری استراتژی کشاورزی ملی در سال ۲۰۱۲ خشخاش تریاک را وارد نکردند. شاید مهمترین نکته این است که در چارچوب حسابدی متقابل توکیو و توافق جانشینش، اعتماد به نفس در چارچوب مسئولیت متقابل، تنها ارجاعات غیرمستقیم به مبارزه با مواد مخدر شد که نشان می داد اهداکنندگان تمایلی به شامل شدن آن ندارند. واقعیت این است که توافق نامه ای که قصد دارد حامی کمک های مالی به افغانستان باشد، در مورد این مشکل تقریباً سکوت کرد و به مبارزه با مواد مخدر اولویت نسبتاً پایینی داد.

دولت افغانستان با استفاده از کمک های غیرقانونی، مبارزه با مواد مخدر را مورد توجه قرار داده است. حتی در دوران ریاست جمهوری جدید، اشرف غنی، که در ابتدای روزهای تلاش بازسازی، برای پتانسیل افغانستان برای تبدیل شدن به یک دولت موثر از مواد افسوس می خورد، مبارزه با مواد مخدر را به ندرت در اولویت های دولت و برنامه های توسعه قرار داد. به عنوان مثال، چارچوب صلح و توسعه ی ملی افغانستان در سال ۲۰۱۶، که در آن مبارزه با فساد، به شدت مورد توجه قرار گرفته بود، مبارزه با مواد مخدر یا افزایش سطح کشت خشخاش در مناطق روستایی به

ندرت ذکر شده بود.

تنها جنبه کمک‌های مستقیم مبارزه با مواد مخدر که در این دوره باقی ماند، تلاش برای افزایش ممنوعیت‌ها، عمدتاً به دلیل افزایش حضور نظامی در جنوب بود. با این حال، با گذار از سال ۲۰۱۴ و افزایش ناامنی، با محدود کردن حرکت کارمندان نیروی انتظامی، برخی از این سرمایه‌گذاری‌ها نیز شروع به کاهش کردند. تا سال ۲۰۱۵، با تنها ۳۳ کارمند در کابل و هیچ کارمندی در استان‌ها، DEA به طور فزاینده‌ای در انجام عملیات ممنوعیت و آموزش کارکنان با مشکل روبه‌رو شد. مصادره تریاک از سال ۲۰۰۸ به پایین‌ترین سطح خود رسید. تا سال ۲۰۱۶ کشت خشخاش تریاک دوباره بیشتر از ۲۰۰۰۰۰ هکتار بود. مبارزه با مواد مخدر دایره‌ای کامل داشت: به این موضوع در محافل سیاسی در افغانستان و پایتخت‌های غربی به ندرت اشاره شده است.

#### عقب نشینی: ۲۰۱۷-۲۰۱۸

در بهار ۲۰۱۷، گزارش‌های یک محصول خیلی بزرگ خشخاش از افغانستان آغاز شد. احتمالاً شکنندگی سیاسی در دولت واحد ملی، اقتصاد ضعیف، عدم امنیت و بی‌توجهی سیاست‌گذاران ارشد موجب افزایش سطوح رکورد تولید مواد مخدر افغانستان در سال ۲۰۱۷ شدند.

در آوریل ۲۰۱۷، سفارت ایالات متحده و USFOR-A اصلاح رویکرد مبارزه با مواد مخدر خود را آغاز کردند. ارزیابی داخلی آن، مشابه با برآوردهای ارائه شده توسط سازمان ملل متحد، اعلام کرد ۵۰ درصد از بودجه طالبان از تجارت تریاک به دست می‌آید. این ارزیابی همچنین این واقعیت را نشان داد که مقامات USFOR-A در آن زمان هدف قرار دادن آزمایشگاه‌های مواد مخدر و قاچاقچیان را ممنوع کردند. سفارت همچنین یک استراتژی ارتباطات استراتژیک را ارائه می‌دهد که طالبان را به عنوان یک سازمان تروریستی مواد مخدر معرفی می‌کند و بر ارتباط بین تجارت



تریاک و طالبان تاکید دارد.

در ۱۵ نوامبر سال ۲۰۱۷، سازمان ملل متحد UN گزارش سالانه تریاک افغانستان خود را منتشر کرد که نشانه‌های بهار گذشته را تأیید می‌کند؛ تولید تریاک در رکوردی بالا بود. کشت خشخاش تریاک نسبت به سال گذشته ۶۳ درصد افزایش داشته و به ۳۲۸۰۰۰ هکتار رسیده بود، در حالیکه تولید تریاک ۸۷ درصد بالغ بر ۹۰۰۰ تن افزایش یافته است.

پس از انتشار این ارقام، نیروهای امنیتی ایالات متحده و افغانستان یک سری از حملات هوایی را با استفاده از هواپیماهای U.S. B-52 و F-22 و همچنین A-29 را در برابر "تولید مواد مخدر طالبان" در استان هلمند راه‌اندازی کردند.

ژنرال نیکلسون، فرمانده نیروهای امریکایی-افغانی USFOR-A، اعلام کرد تحریم‌هایی برای تحت فشار قرار دادن طالبان در نظر گرفته شده است و استفاده‌ی مهم از مقامات جدید شامل استراتژی جنوب آسیا را نشان داد، که در اگوست ۲۰۱۷ توسط دولت دونالد ترامپ اعلان شد. این مقامات به USFOR-A اجازه دادند که "جریان درآمد و حمایت از زیرساخت‌ها"ی طالبان را هدف قرار دهند. جلسات DOD همچنین بیان داشت که طالبان به "شورشیان مواد مخدر" تبدیل شده است که کشاورزان را مجبور می‌کند تا خشخاش را کشت کند و "برای دفاع از جریان درآمدش مبارزه می‌کند".

بر اساس این تحریم‌های اولیه، سرتیپ ژنرال لنس بونچ در تاریخ ۱۳ دسامبر ۲۰۱۷ به خبرنگاران گفت که تا به امروز کمپین بمب‌گذاری، ۲۵ آزمایشگاه مواد مخدر را نابود کرده و تقریباً ۸۰ میلیون دلار را از جیب‌های مقامات حذف کرده و ۱۶ میلیون دلار درآمد مستقیم به شرکای طالبانشان را رد کرده است. تا آوریل ۲۰۱۸، USFOR-A حدود ۷۵ حمله را سازمان داد.

USFOR-A برآورد می‌کند که ۲۰ درصد از کل درآمد حاصل از تجارت مواد

مخدر داخلی به دلیل سود حاصل از مالکیت مستقیم، هزینه حمل و نقل و حفاظت، هزینه‌های صدور مجوز به قاچاقچیان مواد مخدر و برداشت مالیاتی به دست طالبان می‌رسد. بونچ همچنین اشاره کرد که "این اولین بار است که ما به طور مداوم از نیروی هوایی مان در وظیفه‌ی مربوط به ممنوعیت استفاده کردیم". در حالی که این درست است، واحدهای اختصاصی ضد مواد مخدر قبلاً استراتژی مشابهی مبتنی بر حمله‌های زمینی اتخاذ کرده‌اند.

سرهنگ دوم ژنرال بونگ اظهار داشت که این تحریم‌ها آغاز "کمپین تعلیق ممنوعیت هوایی" *a sustained air interdiction campaign* بود - اما همچنین این عملیات را با عنوان "کمپین مبارزه با قطع درآمد" *counter-threat revenue campaign* توصیف کرد و بر اهداف خود برای از بین بردن درآمد طالبان تأکید کرد و نه مبارزه با خود تجارت مواد مخدر. در آوریل ۲۰۱۸، کمپین هوایی علیه آزمایشگاه‌ها به غرب افغانستان و استان‌های نیمروز و فراه گسترش یافت. هنوز مشخص نیست که آیا کمپین ممنوعیت هوایی با فعالیت افزایش‌یافته در زمینه‌های دیگر برنامه‌ریزی به عنوان بخشی از یک تلاش جامع مبارزه با مواد مخدر همراه خواهد بود. با این وجود، بمباران آزمایشگاه‌های مواد مخدر، مهمترین اقدام مستقیم نظامی علیه اهداف مربوط به مواد مخدر در طی دوره بازسازی به شمار می‌رود. با این حال، تأثیرات بلندمدت کمپین ممنوعیت هوایی بر تولید مواد مخدر، تامین مالی شورشیان، فساد دولتی و بسیاری از چالش‌های مرتبط با مواد مخدر هنوز مشخص نیست. همچنین این خطر وجود دارد که افزایش حمله‌های هوایی توسط نیروهای افغانستان و نیروهای بین‌المللی می‌تواند منجر به مرگ غیرنظامیان، مهاجرت جمعیت روستایی و تقویت شورشیان شود. تلفات غیر نظامیان یا ادراک عمومی که این بمب‌گذاری‌ها جوامع روستایی با منابع درآمد با پایداری کم را هدف قرار داده است، می‌تواند نسبت به مزایای کوتاه مدت قطع کردن موقت تولید مواد

مخدر و تامین مالی شورشیان، هزینه‌های طولانی مدت بیشتری را برای اتحاد به همراه داشته باشد.

سرانجام، در سال ۲۰۱۸، دولت همچنان برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر را در چارچوب یک استراتژی مبارزه با مواد مخدر که در سال ۲۰۱۲ تأیید شده بود تصویب کرد. یک استراتژی اصلاح شده از سال ۲۰۱۴ در حال توسعه است. براساس گفته‌های دولت، استراتژی پیشنهادی فعلی به دنبال انحلال درآمد مواد مخدر طالبان است تا آنها را تحت فشار قرار دهد تا در مذاکرات صلح شرکت کنند. استراتژی پیشنهادی همچنان بر تمرکز خود را بر روی ایجاد و بهبود قابلیت‌ها و ظرفیت‌های مبارزه با مواد مخدر افغانستان تاکید می‌کند.

## فصل سوم

مباحث سیاست و تاثیرات رشته تلاش‌های  
مبارزه با مواد مخدر در عرصه عمل





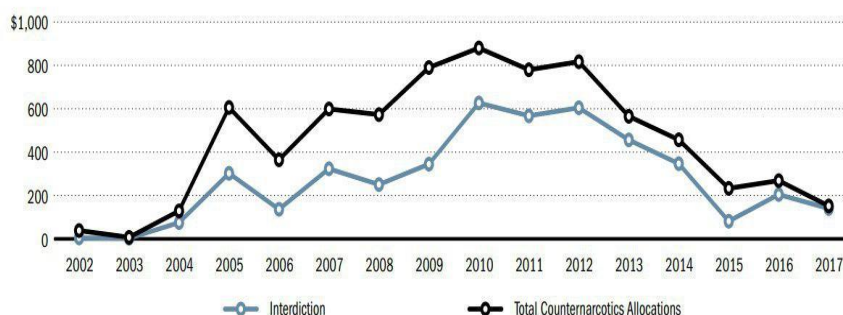
استراتژی مبارزه با مواد مخدر دولت ایالات متحده شامل از چهار رشته فعالیت عمده بود که بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ حدود ۷,۲۸ میلیارد دلار بودجه جذب کرد. اهمیت مبارزه با مواد مخدر در تلاش کلی برای بازسازی، اولویت نسبی رشته‌های مختلف در استراتژی مبارزه با مواد مخدر و سرمایه‌گذاری در فعالیت‌ها در هر رشته، در طول زمان تغییر کرده است. این تغییرات تمرکز، بازتاب مذاکرات بین عناصر مختلف دولت ایالات متحده، تغییرات سطح کشت، پاسخ نقش آفرینان کلیدی و فرایند یادگیری است که با مشارکت نزدیک‌تر در در عرصه عمل حاصل شده است.

با توجه به این که هر رشته از استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر به گونه‌ای منحصر توسط سازمان‌های دخیل، مقامات آنها و معیارهای مبنای قضاوت، شکل می‌گرفتند، این بخش هر رشته را به صورت جداگانه بررسی می‌کند و تأکید ویژه را بر نظریه تغییر قرار می‌دهد که زمینه‌ساز فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر است و به این مسئله می‌پردازد که آیا نتایج از این نظریه پشتیبانی می‌کنند یا خیر. تصاویر با کیفیت بالا و داده‌های فضایی - در صورت وجود- با تحلیل برنامه‌ها در سه استان اصلی کشت خشخاش یعنی هلمند، قندهار و ننگرهار ترکیب می‌شوند. این داده‌ها نگرش‌هایی را در این زمینه پیشنهاد می‌کند که آیا این برنامه‌ها بر شاخص‌های مختلف اثر گذاشته است یا خیر، و آیا به طور خاص از کاهش پایدار کشت خشخاش حمایت کرده‌اند یا نه.

### اجرای قانون ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر

اجرای قانون ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر از ویژگی‌های ثابت تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر بوده‌اند اما تاکید و روش‌های آنها در طول زمان تغییر قابل توجهی داشته است. طرح‌های اولیه می‌کوشیدند جریان مواد مخدر افغانستان را از طریق عملیات با پایگاه در خارج از کشور یا حملات به سبک شبه نظامی به محل‌های فراوری مواد مخدر محدود کنند. تلاش‌های بعدی برای تمرکز بر ایجاد نهادهای مبارزه با مواد مخدر در افغانستان، هدف قرار دادن قاچاقچیان رده بالای مواد مخدر و در نهایت ایجاد یک سیستم قضایی پیوسته برای مبارزه با مواد مخدر گسترش یافتند. سطح مشارکت نظامیان ایالات متحده و شرکای ائتلاف بین‌المللی در طول دوره مأموریت آیساف تفاوت وسیعی داشت و تغییر آن در طول عملیات حمایت قاطع نیز ادامه یافته است.

بودجه ممنوعیت در مقایسه با مبارزه با مواد مخدر  
در سال‌های ۲۰۱۷-۲۰۰۲ (به میلیون دلار)



## عملیات تعلیمات، کمک و مشورت

عملیات تعلیمات، کمک و مشورت در ۱ ژانویه ۲۰۱۵ آغاز شد و مأموریت فعلی آموزش، مشاوره و کمک (تعلیمات، مشورت، کمک) تحت رهبری ناتو در افغانستان است. حمایت قاطع، مأموریت پیگیری تعیین شده برای آیساف به عنوان مأموریت امنیتی به رهبری ناتو است که در دسامبر ۲۰۰۱ توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد ایجاد شد و در دسامبر ۲۰۱۴ به پایان رسید.

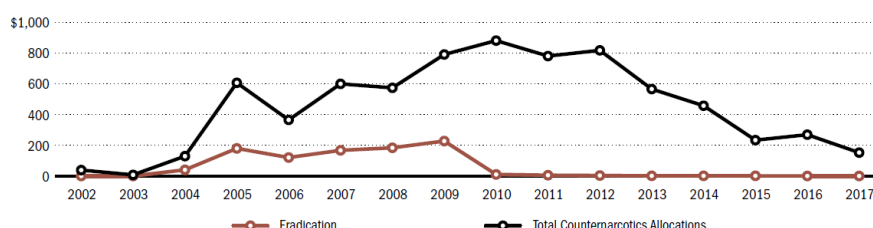
## ممنوعیت از نظریه تا عمل

هدف تلاش‌های اجرایی قانون مبارزه با مواد مخدر، افزایش خطرات مربوط به مشارکت در تجارت مواد غیر قانونی با افزایش احتمال دستگیری، تعقیب قانونی و محکومیت به زندان است. وزارت امور خارجه، ممنوعیت را به عنوان ضبط مواد مخدر قبل از رسیدن به مصرف کننده نهایی برای ممانعت از کار قاچاقچیان مواد، و خروج مواد مخدر غیر قانونی از چرخه تعریف می‌کند. در تلاش برای توسعه توانایی‌های انتظامی مبارزه با مواد مخدر افغانستان، مدت‌ها است که ممنوعیت به عنوان «مرحله‌ای در یک توالی که به پیگرد قانونی و مجازات می‌رسد» به رسمیت شناخته شده است؛ مرحله‌ای که هدف نهایی آن «نه فقط ضبط بلکه دادرسی و مجازات عادلانه» است. به اعتقاد DEA که تنها سازمان ایالات متحده با تمرکز صرف بر اجرای قانون مواد مخدر است، «مأموریت اصلی» اداره مبارزه با مواد مخدر «مختل کردن و خنثی‌سازی فعالیت‌های مهم‌ترین سازمان‌های قاچاق مواد مخدر است.» هدف ممنوعیت نیز تحقق این امر با تلاش برای وارد کردن زیان‌های اقتصادی به سازمان‌های قاچاق مواد مخدر و هدف دیگر آن افزایش قیمت‌ها برای مصرف‌کنندگان مواد مخدر به این امید است که قیمت‌های بالاتر، مصرف را کاهش دهد. همچنین بر خلاف ریشه کنی که به افزایش قیمت‌های تولیدکنندگان تمایل دارد، هدف دیگر ممنوعیت، سرکوب «تقاضای نهایی و انگیزه تولیدکنندگان با



افزایش [صرفه] ریسک و هزینه‌های معامله» است. ممنوعیت با تمرکز تلاش‌ها بر مواد مخدر فراوری شده که در زنجیره ارزش جایگاه بالاتری دارند و به خارج از مزرعه منتقل شده‌اند، بیشتر بر قاچاقچیان مواد تأثیر دارد تا کشاورزان.

### منابع مالی اختصاص یافته به ممنوعیت در مقایسه با کل منابع مالی مبارزه با مواد مخدر از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ (به میلیون دلار)



هدف از اقدامات ممنوعیت، مختل کردن تجارت مواد مخدر افغانستان و «ممانعت از تامین سرمایه برای تروریسم و شورش از طریق مواد مخدر، قطع پیوند بین شورش و قاچاق مواد مخدر، ترویج حاکمیت قانون، افشاگری و کاهش فساد، و در عین حال کاهش کلی تهدید مواد مخدر افغانستان است. اقدامات اولیه موفق برای تلاش‌های ممنوعیت عمدتاً بر مقادیر مواد مخدر و مواد شیمیایی پیش‌ساز ضبط شده توسط دولت افغانستان متمرکز بود ولی این معیارها تحول یافتند تا در به رسمیت شناختن این واقعیت که ضبط مواد، نشان‌دهنده مرحله پایانی تلاش‌های ممنوعیت نیست، به جامعیت بیشتری برسند. با وجود آن که شاخص‌های اولیه همچنان در ارزیابی سالانه دولت از تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در سراسر جهان اهمیت دارد، معیارهای به روز شده INL یک سری از شاخص‌ها، مانند ظرفیت‌سازی در افغانستان را در بر می‌گیرد.

اقدامات اداره مبارزه با مواد مخدر در طول تلاش‌های بازسازی تا به امروز شامل ترکیب برنامه‌هایی برای ایجاد ظرفیت‌ها در افغانستان، تحقیقات برای خنثی‌سازی شبکه‌های قاچاق مواد مخدر، تلاش برای ایجاد پرونده‌های کیفری علیه قاچاقچیان مواد مخدر و حمله به منظور تخریب آزمایشگاه‌ها و انبارهای تولید مواد مخدر است. این اقدامات در رشته‌های ممنوعیت و اجرای قانون را می‌توان به دو دسته اصلی تقسیم کرد: عملیات مستقیم توسط دولت ایالات متحده و شرکای بین‌المللی آن برای مختل کردن شبکه‌های قاچاق مواد مخدر، و طرح‌های ظرفیت‌سازی برای تقویت نهادهای افغان با مسئولیت اجرایی (انتظامی) مبارزه با مواد مخدر. برای درک چگونگی و چرایی تغییر تمرکز بین این دو مسیر، ضروری است که تحولات اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر را از سال ۲۰۰۱ بررسی کنیم.

### تدبیر: اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر در آغاز

پیش از سال ۲۰۰۲، فعالیت‌های ایالات متحده در زمینه اجرای قانون برای متوقف کردن جریان‌های مواد مخدر از افغانستان، تنها به کشورهای مسیر آن شامل ترکیه، پاکستان و تعدادی از کشورهای آسیای مرکزی محدود بود. در داخل افغانستان، تقریباً هیچ‌گونه نهاد رسمی برای اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر وجود نداشت. هنگامی که نیروهای ایالات متحده طالبان را از قدرت برداشتند، تنها نهاد مبارزه با مواد مخدر در افغانستان واحد کوچکی بود که در اداره مبارزه با قاچاق پلیس استقرار داشت. وقتی جامعه بین‌الملل در اوایل سال ۲۰۰۲ وارد کابل شد، متولیان متمرکز بر مبارزه با مواد مخدر به توافق رسیدند که مشکل مواد مخدر «چنان سخت است که به نهاد مختص خود نیاز دارد» و تأمین مالی و اداره این نهاد باید جدا از دیگر تلاش‌های گسترده اجرای قانون انجام شود. بازبینی دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد (UNOD) از مراکز استانی اداره مبارزه با مواد مخدر، ساختارهای آسیب دیده و کمبود کلی نیروی کار را نشان داد. مقامات سازمان

ملل معتقد بودند که ظرفیت اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر در افغانستان به بازسازی کامل نیاز دارد.

مقامات UNODC به این نتیجه رسیدند که علاوه بر بازسازی نهادهای قانونی مبارزه با مواد مخدر افغانستان، چارچوب قانونی جدیدی از قوانین مبارزه با مواد مخدر، همراه با سیستم‌های قانونی و قضایی جدید برای اجرای این قوانین، لازم است. UNODC برنامه‌ریزی اولیه در رابطه با ممنوعیت و ایجاد ظرفیت قضائی را در زمانی آغاز کرده بود که چارچوب SSR، انگلستان را در آوریل ۲۰۰۲ به عنوان کشور پیشرو مبارزه با مواد مخدر تعیین کرد.

بر اساس چارچوب SSR، انگلستان مسئول مبارزه با مواد مخدر بود، اما مأموریت و اختیار آن به گونه‌ای مبهم تعریف شده بود و کشورهای دیگری نیز رهبری بخش‌ها و نهادهایی با نقش مبارزه با مواد مخدر را به عهده داشتند که قبلاً همه در قالب تلاش UNODC منسجم می‌شدند. به عنوان مثال، در آوریل ۲۰۰۲ در جلسه‌ای با اهداکنندگان، مقامات ایتالیایی و فرانسوی طرح‌های پیشنهادی خود برای اصلاحات قضایی را به حکومت موقت افغانستان ارائه دادند که شامل هم‌پوشانی قابل توجهی با تلاش‌های پیشین UNODC بود. موقعیت مشابهی نیز بین آلمان به عنوان کشور پیشرو اصلاحات پلیسی و UNODC ایجاد شد که برنامه‌هایی را برای ایجاد ظرفیت ممنوعیت آغاز کرده بود. رسمی شدن مبارزه با مواد مخدر به عنوان مسیری متمایز در میان تلاش‌های بازسازی، جدا از اصلاحات قضایی و پلیسی وسیع‌تر که ذاتاً به مبارزه با مواد مخدر مربوط می‌شد، تعداد متولیان دخیل در این زمینه را افزایش داد.

جدا کردن بخش اجرایی قانون مبارزه با مواد مخدر از بخش‌های دیگر، بالقوه مشکل ساز بود ولی این کار در سایر تلاش‌های کمکی ایالات متحده برای مبارزه با مواد مخدر سابقه داشت. به منظور رفع نگرانی‌های مربوط به فساد و فشار سیاسی در

کشورهای میزبان، سازمان‌های اجرایی مبارزه با مواد مخدر اغلب بر ایجاد واحدهای نظارتی تخصصی اصرار می‌کنند. دولت افغانستان تا اندازه‌ای به دلیل درخواست‌های ایالات متحده و شرکای ائتلافی آن، موافقت کرد که واحدهای اجرایی مبارزه با مواد مخدر را تحت کنترل وزارت امور داخله (MOI) قرار دهد، اما بکوشد آنها را از نظر مالی و جغرافیایی از بقیه پلیس افغانستان جدا نگه دارد. این اقدامات برای ایجاد واحدهای مستقل مبارزه با مواد مخدر، در مصون سازی آنها نسبت به فساد که مجموعه بزرگ پلیس و نهادهای قضایی از آن رنج می‌برد، مفید بود ولی موجب سردرگمی در برنامه‌ریزی اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر شد.

این موقعیت که نقش آفرینان متعددی برای ایجاد قابلیت‌های تخصصی مبارزه با مواد مخدر اختصاص یافتند، با تلاش همزمان برای ایجاد نهادهای پلیسی و قضایی اساسی پیچیده‌تر شد. واحدهای پلیس موجود، به طور معمول بخش‌های سازنده واحدهای تخصصی مبارزه با مواد را تشکیل می‌دهند اما در افغانستان، هر دو باید از ابتدا ساخته می‌شدند. مقامات بین‌المللی اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر که به کار با واحدهای کشورهای میزبان و ارائه راهنمایی ضمن کار آشنا بودند ولی انجام این کار در افغانستان چالشی جدید و هراس‌آور برای آنها به وجود آورد. مدیریت گسسته نهادهای مسئول اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر نیز به این چالش می‌افزود. در حالی که تمام واحدهای پلیس از نظر قانونی تحت کنترل MOI قرار داشتند، در عمل تعدادی از شرکای خارجی واحدهای مختلف ضروری برای اقدام هماهنگ ضد مواد مخدر را اداره و پشتیبانی می‌کردند. یکی از مقامات آمریکایی که در اداره مبارزه با مواد مخدر کار می‌کرد این وضعیت را چنین توصیف می‌کند: «نزدیکترین مشابه این شرایط، کلمبیا بود اما تفاوت‌های زیادی وجود داشت. - کار در - افغانستان چنان اقدام عظیمی بود که هیچ معیار مشخصی درباره آن وجود نداشت.»

با توجه به نیاز به ایجاد نظام قضایی کلی، انگلستان در ابتدا بر اقدامات

ممنوعیت به عنوان راهی برای دستیابی به نتایج فوری تأکید کرد. در اواخر سال ۲۰۰۲، آیساف برنامه بازرسی را برای کنترل بهتر ورود به کابل درخواست کرد. پاسخ انگلستان، آموزش افسران پلیس افغانستان بود که از CNPA جذب شده بودند تا در برنامه‌ای که به نام تیم ورودی‌های کابل شناخته می‌شد، در پنج نقطه ورودی مهم شهر ننگهبانی و گشت زنی کنند. این واحد بر نقاط ورودی شهر نظارت می‌کرد و عملیات مبارزه با مواد مخدر را به رهبری بخش اطلاعات در سرتاسر پایتخت انجام می‌داد. انگلستان یک واحد شبه نظامی به نام نیروی ویژه ضد مواد مخدر افغانستان یا TF-333 را نیز برای عملیات در خارج از کابل ایجاد کرد. TF-333 پس از آموزش و تجهیز، حملاتی را برای نابودی آزمایشگاه‌ها و انبارهای فراوری و ذخیره‌سازی مواد مخدر در مناطق دورتر کشور انجام داد. تمرکز این واحد بر حملات و نه دستگیری، ناشی از پیشرفت غیر یکنواخت اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر در افغانستان و فقدان نهادهای قضایی کارآمد برای پیگرد قاچاقچیان مواد مخدر بود.

در جولای ۲۰۰۳، مقامات انگلستان برنامه اولیه‌ای را برای شفاف‌سازی نقش هر یک از متولیان قانون مبارزه با مواد مخدر و بررسی تقسیمات موجود ایجاد کردند. این برنامه نیرویی را ترسیم می‌کرد که سه عملکرد اساسی اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر را پوشش دهد: اطلاعات، عملیات‌ها و واحدهای تحقیقات که ابتدا در کابل استقرار یافت و پس از آن در استان‌ها تکرار شد. هدف انگلستان از این برنامه، استقرار واحدهای اطلاعات و عملیات افغانستان، با کمک آلمان و UNODC و سپس استقرار واحدهای متخصص‌تر برای مقابله با مسائلی مانند پولشویی و مواد شیمیایی اولیه بود. مقامات انگلستان امیدوار بودند که این نیروی بزرگ مبارزه با مواد مخدر در نهایت به نهادی جداگانه و مستقل بدل شود که به طور مستقیم به رییس جمهور گزارش می‌دهد.

ایالات متحده با توجه به تعداد نقش آفرینان دخیل در مبارزه با مواد مخدر و

اولویت‌های ضد تروریستی خود، در سال‌های پس از سقوط طالبان تنها نقشی حمایتی در اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر ایفا نمود. برای مثال، INL هزینه‌های هدایت یک واحد ممنوعیت توسط UNODC را تامین کرد و به جای ایجاد طرح‌های بزرگ تحت رهبری ایالات متحده که در سال‌های بعدی مشخص می‌شدند، بر تلاش‌هایی تمرکز نمود که مکمل طرح‌های پلیس مبارزه با مواد مخدر به رهبری آلمان بود. در این زمان، اختلاف نظرهای شدیدی درباره چگونگی دخالت دولت ایالات متحده در تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر وجود داشت. برای مثال، در داخل وزارت دفاع (DOD)، اختلافات جدی وجود داشت که آیا وزارتخانه باید در این تلاش‌ها نقش داشته باشد یا نه. به گفته یکی از مقامات ارشد وقت DOD، دونالد رامسفلد وزیر دفاع حتی بستن دفتر مبارزه با مواد مخدر و تهدیدات جهانی را نیز در نظر گرفته بود. تا سال مالی ۲۰۰۴، کنگره به صراحت به وزارت دفاع اجازه نداده بود تا ظرفیت‌سازی مبارزه با مواد مخدر، حمل و نقل و پشتیبانی تجهیزات را به دولت افغانستان ارائه دهد و از هر گونه برنامه‌ریزی عمده در حوزه مبارزه با مواد مخدر خودداری می‌کرد.

برنامه‌های پیشین DEA نیز محدود بودند و هیچ گونه برنامه‌ریزی عمده‌ای برای ظرفیت‌سازی در افغانستان وجود نداشت. مقامات آمریکایی ارزیابی کننده این موقعیت در سال ۲۰۰۲ متقاعد شدند که با توجه به فقدان شرکای افغان در این زمینه، تنها امکان پیشرفت فوری اندکی وجود دارد. حضور محدود DEA در افغانستان تحت تاثیر سه عامل کلیدی بود: (۱) DEA به جای مواد مخدر موجود در افغانستان که درصد کمی از بازار ایالات متحده را تشکیل می‌داد، مبارزه با مواد مخدر قاچاق شده به ایالات متحده را در اولویت قرار داده بود؛ (۲) سازمان هراس داشت که دسترسی ضعیف به حمل و نقل، به ویژه در محیطی که اولویت با مبارزه علیه قاچاق مواد باشد، به محدودیت‌های سنگین در عملیات در خارج از کابل منجر

شود؛ و (۳) DEA مأموریت اصلی خود را در خارج از کشور، انجام تحقیقات و پشتیبانی از عملیات ممنوعیت می‌دانست نه ظرفیت‌سازی گسترده برای کل واحدهای مبارزه با مواد مخدر یا پلیس.

تلاش‌های آموزشی اولیه DEA در ابتدا شامل دوره‌هایی برای فرماندهان رده بالای واحد مواد مخدر در خارج از افغانستان و مشاوره به واحدهای تحقیقاتی حساس در داخل کشور بود. DEA تصور می‌کرد که دولت و وزارت دفاع، پشتیبانی گسترده مورد نیاز برای ایجاد و تجهیز نهادها و چارچوب اتکای نهایی واحدهای متخصص مبارزه با مواد مخدر را فراهم خواهند کرد. این بدان معنی بود که عدم وجود ظرفیت اساسی ممنوعیت مبارزه با مواد مخدر در افغانستان، تناسبی با نقش سنتی مأموران DEA به عنوان مشاوران تخصصی ندارد.

تا سال ۲۰۰۵، CNPA تقریباً از ۳۵۰ افسر «با آموزش جزئی» در هفت استان تشکیل می‌شد که به مراتب کمتر از هدف سال ۲۰۰۷ یعنی ۱۸۰۰ پرسنل در ۱۴ دفتر منطقه‌ای و نهایتاً در هر ۳۴ استان بود. ساختار فرماندهی آشفته، هماهنگی بین واحدهای اطلاعاتی و عملیاتی را مختل می‌کرد؛ فرمانده CNPA اداره واحد اطلاعات را به عهده داشت، در حالی که فرمانده عملیات CNPA به رئیس اطلاعات گزارش می‌داد.

واحدهای دیگری از قبیل پلیس بزرگراه و پلیس مرزی افغانستان که نقش مهمی در مبارزه با مواد مخدر داشتند نیز تحت آموزش و در حال استقرار بودند و نتایج کار آنها، ترکیبی بود. این سازمان‌های پلیس از نظر قانونی ملزم به گزارش تخلفات مواد مخدر به CNPA بودند، ولی در عمل، ارتباط و هماهنگی بین CNPA و سایر واحدهای پلیس دشوار بود. به علاوه، کمبودهای سازمانی توسط فساد فراگیر تشدید می‌شد. گزارش سال ۲۰۰۵ دولت ایالات متحده درباره مبارزه با مواد مخدر در افغانستان با بیان این که «دخالت مسئولان در فساد از مشارکت مستقیم در اعمال

مجرمانه، تا کسب منفعت مالی از تعیین مالیات بر تجارت مواد مخدر یا سایر جریان‌های درآمدی حاصل از آن، متنوع است.» فساد را در سطح استان‌ها و نواحی برجسته می‌کند.

تصویب قانون پلیس افغانستان در سال ۲۰۰۵ موجب تنش‌هایی شد چون بین نقش‌ها و موقعیت سازمانی CNPA با سایر واحدهای پلیس تمایزی قائل نشده بود. ماده پنج این قانون شامل ۲۱ وظیفه و الزام برای کل پلیس از جمله مبارزه با کشت تریاک، قاچاق مواد مخدر و جرایم سازمان یافته بود اما تقسیم کار به منظور تعیین مسئولیت برای بخش‌های مختلف این مأموریت نامشخص بود.

تنش‌های مربوط به تأمین مالی و سازمان‌دهی واحدهای مجری قانون مبارزه با مواد مخدر، منحصر به افغانستان نبود ولی ساختار فرماندهی آشفته چالش‌های مهمی را به همراه داشت. به عنوان مثال، در حالی که تمام کارکنان CNPA از نظر قانونی تحت کنترل MOI بودند، در زمان فعالیت CNPA در خارج از کابل، کنترل عملیاتی بر عهده فرماندهان استانی ANP قرار گرفت. در نتیجه، هنگامی که مریبان خارجی منطقه را ترک کردند، کارکنان CNPA در استان‌ها به طور روزمره به انجام عملیات غیر مرتبط با مواد مخدر مشغول بودند. به علاوه، این ترتیب دسته بندی شده، پلیس مبارزه با مواد مخدر را در معرض افزایش سطح فساد و نفوذ سیاسی قرار داد که طراحی نهادی CNPA را تخریب می‌کرد. این کمبودها در این مرحله حداقل برای برخی مقامات ایالات متحده و آیساف آشکار بود. با این حال، اهداف بلندپروازانه تقویت نیروی پلیس، آیساف را برای ورود به عرصه واحدهای اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر تحت فشار گذاشت، و توانایی آن را برای پاسخگو ساختن مسئولان فساد و اصلاحات عمده در نهادهای افغان محدود کرد.

### تقویت تلاش‌های ممنوعیت و اجرای قانون توسط ایالات متحده

در اوایل سال ۲۰۰۳، افزایش کشت خشخاش برای مقامات دولت بوش و اعضای



کنگره هشداردهنده ظاهر شد. کنگره در واکنش، یک لایحه مکمل تخصیص بودجه را تصویب کرد که شامل اعطای ۷۳ میلیون دلار به DOD به منظور فراهم کردن بخش اطلاعات، تدارکات، آموزش، و پشتیبانی تجهیزات برای ایالات متحده آمریکا و مقامات خارجی مجری قانون مبارزه با مواد مخدر در افغانستان بود. این تامین بودجه بیشتر، خیلی زود با یک ماده قانونی تأیید دفاع ملی همراه شد که صراحتاً اجازه ارائه کمک‌های ضد مواد مخدر توسط DOD به افغانستان را صادر می‌کرد. این بسته قانونی اجازه می‌داد DOD علی‌رغم بی‌میلی گسترده به انجام این کار در سازمان، حمایت خود را از اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر افزایش دهد. برخی از سیاست‌گذاران ارشد نگران بودند که منابع وزارتخانه از مأموریت CT علیه اهداف نظامی به سوی تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر انتقال یابد؛ از نظر آنها این تلاش‌ها مسئله‌ای مربوط به اجرای قانون بود که باید توسط سازمان‌های غیرنظامی حل می‌شد.

DOD با انتشار دستورالعمل‌هایی در رابطه با چگونگی عمل درباره مواد مخدر کشف شده در جریان عملیات، به مسئولیت جدید خود در مبارزه با مواد مخدر پرداخت؛ با این حال، برخی یادداشت‌ها اشاره می‌کند که این دستورات به طور دقیق اجرا نمی‌شد و عمدتاً توسط واحدهای موجود در این زمینه نادیده گرفته می‌شد. تقریباً در همان زمان، بعضی از نهادها در داخل DOD سعی می‌کردند نقش فعال‌تری در مبارزه با مواد مخدر داشته باشند. یکی از این نهادها OSD / CNGT بود که می‌کوشید روش‌هایی بیابد تا بودجه ۷۳ میلیون دلاری را طی دو سال بعدی در آموزش‌های مربوط به مبارزه با مواد مخدر، زیرساخت، اطلاعات، عملیات و پشتیبانی تعمیر و نگهداری صرف کند که اختیار تأمین آنها در افغانستان را به عهده داشت.

در سال ۲۰۰۴، DEA اظهار داشت که «شواهدی در دست ندارد که بتواند ادعای ارتباطات مستقیم بین تروریسم و گروه‌های قاچاق مواد مخدر را در افغانستان

ثابت کند.» با وجود این اعتراف، برخی از اعضای کنگره نسبت به ضرورت بررسی پیوند مواد مخدر با تروریسم در افغانستان مقاومت می‌کردند. هنری هایدن نماینده و رئیس کمیته روابط بین الملل مجلس، این مسئله را با مقایسه با کلمبیا مطرح می‌کند و می‌گوید: «من بحث و گفتگوهای فلج‌کننده داخلی را درباره پاسخ مناسب ایالات متحده به کلمبیا به یاد می‌آورم... ما به مدتی طولانی، منابع ایالات متحده را به صورت مجزا بر تجارت مواد مخدر در کلمبیا متمرکز کردیم و شورش‌های سیاسی را نادیده گرفتیم. ممکن است در افغانستان نیز همین اشتباه را مرتکب شویم و به جای نه کل مشکل، تنها به مبارزه با بخش‌هایی از آن بپردازیم. به قول رئیس جمهور کرزای، ما در افغانستان با معضل تروریسم پیوسته با مواد مخدر مواجهیم، همان وضعیتی که در کلمبیا با آن مواجه بودیم.

پاسخ کنگره به این نگرانی، افزایش چشمگیر بودجه عملیات ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر در افغانستان بود. در سال ۲۰۰۵ مجموع بودجه ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر برای افغانستان به ۳۲۵ میلیون دلار افزایش یافت و در سال ۲۰۱۰ به اوج خود یعنی ۶۲۷ میلیون دلار رسید. مجموع بودجه انگلستان برای مبارزه با مواد مخدر نیز به طور قابل توجهی افزایش یافت و این کشور در سپتامبر ۲۰۰۵ تعهدی سه ساله به تامین ۲۷۰ میلیون پوند (تقریباً ۴۸۶ میلیون دلار) را اعلام کرد؛ با این حال، حتی این مقدار اضافی نیز در برابر بودجه تعیین شده توسط ایالات متحده اندک به نظر می‌رسید. افزایش قابل توجه بودجه ایالات متحده به این معنا بود که مقامات این کشور اکنون می‌توانستند استراتژی مبارزه با مواد مخدر را در افغانستان به پیش ببرند.

این تزریق منابع مالی منجر به فشار برای آموزش و تجهیز واحدهای پلیس افغانستان شد که می‌توانست به ممنوعیت مواد مخدر کمک کند. بخش قابل توجهی از این وجوه به سوی فعالیت‌های - پلیس بزرگراه، پلیس مرزی و پلیس ملی

افغانستان جریان یافت. این واحدها نقش ضد مواد مخدر داشتند ولی هزینه‌های آنها با مبارزه بالقوه علیه تروریسم، درآمد و منافع حاکمیت قانون نیز قابل توجیه بود و این واقعیت را نشان می‌داد که اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر جدا از سایر اهداف امنیتی و حکومتی دنبال نمی‌شود. بودجه‌های اضافی در مسیر پشتیبانی از نهادهای ویژه مبارزه با مواد مخدر و مهم‌تر از همه، واحد ممنوعیت ملی جدیدی قرار گرفت که مسئول عملیات ممنوعیت در سراسر کشور بود. OSD / CNGT شروع به پشتیبانی و تجهیز NIU کرد، در حالی که DEA آموزش و راهنمایی حین کار را ارائه می‌داد (جدول ۴ را ببینید).

#### واحدهای تخصصی در پلیس مبارزه با مواد مخدر افغانستان

واحد	توضیح
واحد ملی ممنوعیت	زیر واحد CNPA با آموزش‌های فنی، مسئول اجرای احکام بازرسی، انجام حملات، عملیات ممنوعیت و ضبط مبتنی بر تحقیقات SIU و TIU
واحد تحقیقات حیاتی	واحد تحقیقاتی مستقر در کابل، مسئول تحقیقات از اهداف با ارزش قاچاق مواد مخدر. مرتبط با پیشینه، پلی گراف، آزمایش مواد مخدر، و بررسی قانونی Leahy.
واحد تحقیقات فنی	واحد نظارتی مستقر در کابل، مسئول نظارت الکترونیکی که پیگیری‌های مربوط به ارتباطات الکترونیکی را به تصویب قضایی انجام می‌دهد.

منبع: دولت، INL، مروری بر برنامه افغانستان، دسامبر ۲۰۰۸، ارزیابی شده

در ۳ می ۲۰۱۸

DEA در مارس ۲۰۰۵ هماهنگ با اولویت‌دهی خود به اقدامات ممنوعیت، برنامه‌ای را برای اعزام مامورانش با نیروهای نظامی راه اندازی کرد تا نقش عملیاتی فعالانه‌تری داشته باشند. طرح تیم‌های مشورتی و پشتیبانی با اعزام نیروی خارجی شامل ماموران DEA با آموزش‌های تاکتیکی تخصصی بود که می‌توانستند در عملیات ممنوعیت در کنار مقامات اجرایی NIU و نیروهای نظامی، عمل کنند.

هدف تیم‌های NIU و FAST از بین بردن آزمایشگاه‌ها و انبارهای مواد مخدر بود؛ این مأموریت‌ها به تحرک بیشتری نسبت به حالت موجود نیاز داشت. نیروی هوایی INL پشتیبانی برخی از عملیات‌های تحت رهبری DEA را انجام داده بود، اما بر ریشه‌کنی متمرکز بود و تجهیزات ایده‌آل برای پشتیبانی از عملیات ممنوعیت را نداشت. برای پر کردن این شکاف، دولت ایالات متحده قراردادی برای تامین ظرفیت حمل و نقل هوایی منعقد کرد و OSD / CNGT جای‌گذاری بخش‌های سازنده یک واحد هلی کوپتری را آغاز نمود تا پشتیبانی هوایی اختصاص داده شده به مأموریت‌های ممنوعیت را فراهم کند. این گروه که در ابتدا «واحد ممنوعیت هوایی» نامیده می‌شد، بعدها به نیروی هوایی مأموریت ویژه تبدیل شد.

ایالات متحده تلاش کرد علاوه بر NIU، واحدهای تخصصی دیگری را نیز راه‌اندازی کند تا برای افزایش اثربخشی عملیات ممنوعیت بکوشند. DEA در سال ۲۰۰۶ با کمک قابل توجه دولت و DOD شروع به آموزش یک واحد تحقیقات حساس کرد که در مورد سازمان‌های مهم قاچاق مواد مخدر افغانستان تحقیق می‌کرد و یک واحد تحقیقات فنی را نیز برای جمع‌آوری شواهد الکترونیکی آموزش داد. تیم‌های این واحدها برای نظارت بر دستگاه‌های شنود و ضبط مجاز و همچنین جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات حساس در مورد شبکه‌های قاچاق مواد مخدر، همکاری نزدیکی با مقامات DEA داشتند.

به علاوه، دولت ایالات متحده همکاری خود را با انگلستان افزایش داد تا

طرح‌های اجرایی قانون مبارزه با مواد مخدر را که در حال اجرا بودند، بهبود بخشیدند. در سال ۲۰۰۵ ایالات متحده و انگلستان مذاکرات دوجانبه‌ای را در زمینه مبارزه با مواد مخدر آغاز کردند تا اطلاعات فعالیت‌های مربوطه خود را با هم مبادله کنند. حدود همان زمان، مرکز مشارکتی تحلیل مواد مخدر (JNAC) برای ارائه تحلیل استراتژیک از تجارت مواد مخدر افغانستان، در لندن تاسیس شد. JNAC گروهی به رهبری انگلستان و متشکل از کارکنان سازمان جرایم جدی و سازمان یافته انگلستان و دیگر سازمان‌های این کشور، و نمایندگانی از دولت ایالات متحده به رهبری سازمان اطلاعات دفاعی (DIA) بود. غیبت قابل توجه DEA در JNAC، نشانه تمایل به حفظ منابع اطلاعاتی و تاکتیکی در سطح عملیاتی بود که منجر به گسستگی تلاش‌های ممنوعیت در عرصه عمل شد.

برای رسیدگی به این مسئله، INL و اداره امور خارجه انگلستان، مرکز هماهنگی عملیات بین‌المللی (IOCC) را به عنوان واحد همراه JNAC با تمرکز عملیاتی بالاتر در کابل ایجاد نمودند. کشمکش بر سر نفوذ و فقدان امکان ورود که مانع فعالیت JNAC می‌شدند، کمتر IOCC را محدود می‌کرد و IOCC می‌توانست نقش هماهنگی موثرتری را ایفا کند. با این حال، به دلیل اهداف متفاوت، مشکلات هم‌چنان باقی ماند: سازمان‌های ایالات متحده، به ویژه DEA، به طور سنتی فعالیت‌های ممنوعیت را با تمرکز قوی بر جمع‌آوری شواهد قابل پذیرش در دادگاه انجام می‌دادند، در حالی که فعالیت‌های ممنوعیت انگلستان عمدتاً با هدف اطلاعاتی یا تاثیر فوری بود. این چالش‌ها نشان می‌داد که تفاوت در استراتژی چگونه بر اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر در افغانستان اثر می‌گذارد.

ایالات متحده و انگلستان به دنبال آن بودند که تلاش‌های اصلاح قضایی را با تمرکز ویژه بر ایجاد ظرفیت برای ارائه پرونده‌های مهم مواد مخدر در دادگاه‌های افغانستان تقویت کنند.

در طول این دوره از ایجاد نهادهای مجری قانون، تأکید استراتژیکی بر ایجاد ارتباط بین ممنوعیت‌ها به ویژه دستگیری یا حذف اهداف با ارزش بالا (HVT)، با پیگردهای قانونی در نظام قضایی افغانستان وجود داشت. این تمرکز بر HVT‌ها به جای حذف صرف، به شدت به دستگیری‌ها و پیگردهای قانونی بستگی داشت. به گفته یکی از مقامات ارشد سابق DEA: «در مدل ترور، شما رهبر را می‌کشید زیرا او علیه دولت است. در مدل CN شما نمی‌توانید رهبر را بکشید، زیرا او بخشی از سیستم حامی دولت است.» ایالات متحده و انگلستان کوشیدند به عنوان بخشی از این تلاش، اقدامات اصلاح قضایی را با تمرکز ویژه بر ایجاد ظرفیت برای ارائه پرونده‌های مهم مواد مخدر در دادگاه‌های افغانستان تقویت کنند. سرعت اصلاحات به رهبری ایتالیا به عنوان کشور پیشرو در اصلاحات قضایی، کند بوده‌است و سیستم حقوقی همچنان مملو از فساد بود؛ این امر به تنش با دیگر کشورهای اهداکننده منجر شد که بر کنترل مواد مخدر متمرکز بودند. این اعتراف رسمی دادگستری افغانستان در سال ۲۰۰۵ که «تمام دادستانان من به نوعی فاسد هستند»، به وضوح نشان دهنده چالش‌های باقی‌مانده است. با توجه به عدم وجود معاهده استرداد، برای آن که تضمین شود سرمایه‌گذاری‌های ایالات متحده در اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر می‌تواند به پیگرد قانونی و محکومیت قاچاقچیان با ارزش مواد مخدر منجر شود، وجود یک سیستم قضایی شفاف و توانمند در افغانستان ضروری بود.

راهکار شناسایی شده توسط متولیان در این زمینه، دور زدن سیستم فاسد موجود و ایجاد نهادهای قابل اعتماد برای رسیدگی ویژه به پرونده‌های مواد مخدر است. قانون مبارزه با مواد مخدر افغانستان در سال ۲۰۰۵، دادگاه مرکزی مواد مخدر را از گروهی از قاضیان افغان تشکیل داد که پرونده‌های مربوط به بیش از ۲ کیلوگرم مخدر فرآوری شده یا ۱۰ کیلوگرم تریاک را مورد رسیدگی قرار می‌دادند. برای کمک به اجرای این قوانین، ایالات متحده، انگلستان و سایر کمک‌کنندگان، یک کارگروه

ویژه دادگستری کیفری شامل دادستان‌های مسئول نظارت مبارزه با مواد مخدر را آموزش و یاری دادند تا پرونده‌ها را در جلسه دادگاه پیگیری قضایی نمایند. ساخت مرکز قضایی مبارزه با مواد مخدر (CNJC) به عنوان مرکز جامع پیگرد جرایم جدی مواد مخدر که قرار بود در سال ۲۰۰۷ تکمیل شود اما در سال ۲۰۰۹ به پایان رسید، این برنامه‌ها را تکمیل کرد.

این تلاش‌های فشرده منجر به ایجاد ساختاری شد که توانمندترین سیستم قضایی با کمترین فساد اداری در افغانستان به شمار می‌آید. با وجود این پیشرفت، سیستم قضایی افغانستان به دلیل روابط کاری نزدیک با مربیان بین‌المللی، همچنان در پیگرد قانونی قاچاقچیان رده بالا یا دارای روابط سیاسی-محکم، با چالش‌های زیادی مواجه بود. در سال ۲۰۰۶ فقط سه قاچاقچی عمده محکوم شدند و مداخله سیاسی همچنان از پیگیری اهداف با ارزش جلوگیری می‌کرد.

ورود شدید منابع، قابلیت‌های قضایی و توانایی‌های اجرایی قانون مبارزه با مواد مخدر را افزایش داد، اما پیشرفت در جهت کاهش استراتژیک یا تاثیر بر تجارت مواد مخدر در افغانستان همچنان دور از دسترس بود. طبق ارزیابی یک افسر سابق DEA و مشاور فرمانده NIU در سال ۲۰۰۸، NIU پس از سه سال آموزش، در «مرحله خزش پیشرفته» از زنجیره خزش - گام برداشتن - دویدن قرار داشت. همانند دیگر طرح‌های ایجاد نهادها و ظرفیت‌سازی، ظرفیت پایه ضعیف، فقدان زیرساخت، نرخ فرسایش بالا، فساد و ناامنی موجب پیشرفت آهسته در این زمینه می‌شد.»

### نظامی‌سازی و موج تحرک، سپاس‌گذار

تا سال ۲۰۰۸، حداقل دخالت نیروهای نظامی ائتلافی، ویژگی برجسته تلاش‌های ممنوعیت و اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر در افغانستان بود. در حالی که OSD / CNGT / کمک‌های مالی قابل توجهی را به واحدهای مبارزه با مواد مخدر انجام می‌داد، نیروهای نظامی آیساف عموماً از عملیات مبارزه با مواد مخدر پرهیز

می‌کردند. DEA و همچنین مقامات ایالتی و CNGT، وظیفه دشوار و ناتمام متقاعد کردن فرماندهان عرصه‌های مختلف را به عهده داشتند و اغلب مجبور بودند رقابت اولویت‌های CT و COIN را متعادل کنند تا پشتیبانی امنیت و تدارکات را برای عملیات مبارزه با مواد مخدر فراهم نمایند. این امر تا حدودی به دلیل محدودیت‌های قانونی‌ای که برخی از کشورهای آیساف بر مداخله نظامی در مأموریت‌های مبارزه با مواد مخدر اعمال می‌کردند، در مورد کل کشورهای ائتلاف درست بود. به علاوه، مسئله غلبه بر موانعی به جز قانون نیز وجود داشت؛ مثلاً یکی از افسران آیساف می‌گوید: «من نمی‌خواهم سربازانم به خاطر یک معتاد به مواد مخدر جان خود را از دست بدهند.»

تعامل سیاست‌های نظامی و سیاست‌های مبارزه با مواد مخدر در اجلاس اکتبر ۲۰۰۸ بوداپست تغییر کرد؛ در این نشست ناتو موافقت کرد اجازه دهد نیروهای آیساف با نیروهای افغان علیه اهداف مربوط به مبارزه با مواد مخدر که می‌تواند با شورش همراه باشد، عملیات انجام دهند. مدت کمی پس از آن، DOD تایید کرد که کارکنان نظامی می‌توانند «ماموران اداره مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده یا نیروهای امنیتی و انتظامی کشور میزبان را در عملیات میدانی واقعی مبارزه با مواد مخدر در مناطق جنگی اعلام شده همراهی کنند.» این سیاست تأکید می‌کرد که اعزام و استقرار نیروها «باید به صورت آرایش عملیاتی ضد تروریسم (CNT) برنامه ریزی و اجرا شود که از جنگ علیه تروریسم حمایت می‌کند.»

این تغییرات کمک کرد که سیاست‌ها با روندهای عملیاتی در عرصه عمل هماهنگ شوند. DOD در درخواست بودجه اضافی در سال ۲۰۰۷ برای فعالیت‌های ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر، به دلیل درهم آمیختن فعالیت‌های مواد مخدر، تروریست و شورشی در پاکستان، تمرکز خود را بر مرز با این کشور برجسته کرد. همپوشانی تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر و تلاش‌های COIN نیز تا حدی به دلیل



تمرکز فزاینده جمع‌آوری اطلاعات درباره مبارزه با مواد مخدر، بر اهداف مربوط به شورش و تجارت مواد مخدر، به طور قابل توجهی افزایش یافته بود.

NSC در سال ۲۰۰۸، نهاد تامین مالی تهدیدات افغانستان (ATFC) را ایجاد کرد، یک واحد بین‌سازمانی مستقر در کابل که مأموریت آن شناسایی و مختل کردن شبکه‌های تامین مالی، به ویژه آن دسته از شبکه‌های مربوط به قاچاق مواد مخدر بود که از سازمان‌های تروریست و شورشی حمایت می‌کردند. دستاورد ایجاد این واحد از موفقیت واحد مشابه تامین مالی تهدیدات در عراق بیشتر بود. تأسیس ATFC همچنین نگرانی فزاینده در مورد ارتباط بین شورش و تجارت مواد مخدر و گسترش تلاش ایالات متحده برای قطع این پیوندها را نشان داد.

بازرسان ATFC خیلی زود پی بردند که شبکه‌های تامین مالی تهدیدات در افغانستان شامل «روابط سودمند متقابل میان شورشیان، قاچاقچیان مواد مخدر، اعضای تبهکار بخش‌های مالی و تجاری و مقامات فاسد دولتی است.» اگرچه اختیارات این واحد ابتدا شامل اقدامات ضد فساد نمی‌شد ولی تحلیل‌های آن به سرعت نقش مقامات فاسد را روشن نمود. عملیات ATFC، درک عمیق‌تر و یکپارچه‌تر شبکه پیچیده روابط مالی غیرقانونی در افغانستان را در میان سازمان‌های ایالات متحده در واشنگتن و افغانستان تقویت کرد.

### واحد تامین مالی تهدیدات افغانستان، سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۴

واحد تامین مالی تهدیدات افغانستان که «برای شناسایی و اختلال در شبکه‌های مالی مرتبط با تروریسم، طالبان، قاچاق مواد مخدر و فساد» شکل گرفته بود، نمونه‌ای از موفقیت تاکتیکی بود که به موفقیت استراتژیک تبدیل نشد. با این وجود، موفقیت تاکتیکی این واحد درس‌های مهمی درباره ساختار بندی و تامین نیروی انسانی یک واحد بین‌سازمانی در یک محیط احتمالی، انجام تحقیقات تامین مالی تهدیدات، همکاری با نهادهای افغانستان، و تشویق اقدام قانونی و سیاسی علیه

شبکه‌های مالی غیرقانونی ارائه می‌دهد. ATFC به سفیر ایالات متحده و فرمانده آیساف گزارش می‌داد. این واحد توسط یک مامور ویژه DEA هدایت می‌شد و یک نماینده DOD از فرماندهی مرکزی ایالات متحده و نماینده دیگر از دفتر تحلیل اطلاعات خزانه‌داری، همکاری بین سازمانی را تسهیل می‌کردند. در نهایت، ATFC شامل کارکنانی از DEA، وزارت خزانه‌داری، اداره درآمد داخلی، سازمان امنیت ملی، DIA، FBI، مرکز مشترک تحلیل جنگ و تمام شاخه‌های نظامی ایالات متحده، و همچنین پیمانکاران واحد تامین مالی تهدیدات و پلیس سلطنتی اسب سوار کانادا بود.

یک عنصر حیاتی ATFC، اتصال آن در بالای زنجیره به NSC و در پایین به سطوح عملیاتی و تاکتیکی در افغانستان بود. NSC، وزارت خزانه‌داری و DOD را به عنوان مدیران مشترک کارگروه امور مالی تروریسم و شورش تعیین کرد که ماهانه با رهبران ارشد در واشنگتن دیدار می‌کردند تا از طریق کنفرانس ویدئویی امن، راهنمایی و حمایت خود را به ATFC ارائه دهند. این جلسات به تضمین فرایند تصمیم‌گیری هماهنگ بین سازمانی در مبارزه با تامین مالی تهدیدات کمک می‌کرد. آنها یک خط تلفن مستقیم به رئیس جمهور اوباما و کارکنان او در رابطه با تحقیقات سطح بالای ATFC برقرار کردند. در جنبه عملیاتی، کارکنان ATFC «برای بهبود هدف‌گیری ساختار مالی شورشیان، با دستورات نظامی در سراسر افغانستان مستقر شدند. این تدارک نیروها، اطلاعات و تحلیل ATFC را برای فرماندهان حوزه‌های مختلف فراهم می‌کرد.



پرسنل ایالات متحده از واحد تامین مالی تهدیدات افغانستان تحقیقات میدانی انجام می‌دهند. (تصویر مدیر سابق واحد تامین مالی تهدیدات افغانستان)

ATFC بسته‌های هدف را ساخت و پیرو مجوز مبارزه با تروریسم فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ و قانون معرفی مجرمان خارجی مواد مخدر، اطلاعات را برای تعیین تحریم‌های مالی ایالات متحده تهیه کرد. کارکنان خزانه‌داری به عنوان رابط و مشاور مرکز تحلیل گزارش‌ها و معاملات مالی افغانستان (FinTRACA) در بانک مرکزی

افغانستان عمل می‌کردند. بازپرسان FinTRACA و ATFC اصلاحات مورد نیاز در جامعه مالی افغانستان، برای مثال، نیاز به ثبت نام معامله‌گران هاوولا و پیروی آنها از قوانین افغانستان با گزارش نقل و انتقالات پولی را شناسایی کردند. هاوولا یک سیستم تبدیل پول غیر رسمی است.

بازپرسان ATFC همچنین با واحد تحقیقاتی مالی به رهبری (FIU) به عنوان یک بخش از SIU تحت نظر DEA، کار و مشاوره انجام می‌دادند. SIU، ATFC و FIU از طریق یک برنامه قضایی شنود، ده‌ها هزار سند مالی (از جمله از سازمان‌های قاچاق مواد مخدر) جمع‌آوری کردند؛ از قاچاقچیان مواد مخدر، متصدیان هاوولا، شورشیان و مقامات فاسد بازجویی کردند؛ و تحقیقاتی را در مورد فساد در سطح بالا انجام دادند. یک برنامه آموزشی قوی، کادری از بازپرسان مالی توانمند افغان را ایجاد کرد.

یکی از موفقیت‌های ATFC هدف قرار دادن یک هاوولای مهم یعنی تبدیل پول New Ansari بود. انصاری به شدت درگیر اقدامات پولشویی برای درآمدهای حاصل از تجارت مواد مخدر بود و ارتباطاتی با طالبان و چهره‌های فاسد دولت داشت. به گفته وزارت خزانه‌داری، این هاوولا در سراسر افغانستان میلیاردها دلار پول را در داخل و خارج از کشور انتقال می‌داد. سپس شرکت‌های وابسته به آن در دبی، پول را در ایالات متحده و سیستم‌های مالی بین‌المللی انتقال می‌دادند. بین سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۱۰، New Ansari از این انتقال پول‌ها برای پنهان کردن اقدامات قاچاق مواد مخدر استفاده کرد. در فوریه ۲۰۱۱، وزارت خزانه‌داری بر اساس قانون معرفی مجرمان خارجی مواد مخدر، New Ansari و ۱۵ فرد و نهاد وابسته را به عنوان «ابزار عمده پولشویی برای سازمان‌های قاچاق مواد مخدر افغانستان» معرفی کرد. تأثیر این معرفی، منع افراد یا شرکت‌های آمریکایی از انجام معاملات مالی یا تجاری با New Ansari و سایر منصوبان آنها و مسدود کردن دارایی‌های

آنها در ایالات متحده بود.

ATFC در جمع‌آوری، تحلیل و انتشار اطلاعات مالی، انجام تحقیقات سطح بالا و مختل کردن شبکه‌های مالی غیرقانونی، از جمله شبکه‌های مرتبط با تجارت مواد مخدر موفقیت‌های مهمی به دست آورد. با این حال، تأثیر طولانی مدت و استراتژیک آن هنوز مشخص نیست. کرک مایر، مدیر پیشین ATFC معتقد بود که ATFC و SIU با مشکل عدم تعهد سیاسی پایدار ایالات متحده به پیگیری پرونده‌های فساد علیه افرادی مواجه است که با سیاسیون ارتباط دارند. او می‌نویسد: «از ما خواسته شد که اهداف مشهور و رده بالایی را مشخص کنیم که دولت بتواند رئیس جمهور کرزای را برای اقدام علیه آنها تحت فشار قرار دهد... در هر صورت، هنگامی که رئیس جمهور کرزای مقاومت کرد، رهبری ما با شکست مواجه شد.» بنابراین، ATFC مضمونی مکرر را در تلاش‌های ایالات متحده برای مبارزه با مواد مخدر و فساد در افغانستان نشان می‌دهد: در عمل، سیاستمداران آمریکایی اغلب در زمان مواجهه با گزینه‌ای برای اجرای حاکمیت قانون و که با تحمیل هزینه‌های سیاسی هم‌زمان است، اولویت را به ثبات سیاسی می‌دهند. این قضاوت‌های دشوار ممکن است هدف بلند مدت ایالات متحده در ایجاد فرهنگ حاکمیت قانون و پاسخگویی را که در نهایت برای امنیت و ثبات پایدار در افغانستان ضروری بود، تخریب کرده باشد.

تا فوریه ۲۰۱۰، استراتژی دولت اوباما برای ثبات منطقه‌ای در افغانستان و پاکستان، یکی از اهداف اصلی خود را «مقابله با ارتباط شورش و مواد مخدر و دیگر هدف اصلی را «کاهش ارتباط مواد مخدر و فساد» اعلام می‌کرد. تمرکز بر این اولویت‌های استراتژیک جدید که اغلب به عنوان سیاست ارتباطی مطرح شده است، هماهنگ با تصمیم متوقف ساختن ریشه کنی برنامه ریزی شده در سال ۲۰۱۰، منجر به افزایش قابل توجه بودجه برای طرح‌های ممنوعیت شد.

در دسامبر ۲۰۰۹ رئیس جمهور اوباما موج تحرک ارتش و نیروهای غیرنظامی را

اعلام کرد که توجه به ممنوعیت اهداف ارتباطی را بیشتر افزایش داد و سرعت عملیات را به گونه‌ای چشمگیر بالا برد. در دو سال بعدی تعداد عملیات ممنوعیت به بیش از دو برابر رسید: از حدود ۲۶۳ مورد در سال ۲۰۱۰ به بیش از ۶۲۴ در سال ۲۰۱۱. علاوه بر این، وقتی آیساف در آگوست ۲۰۱۰ کارگروه مشترک بین سازمانی (CJIATF) یا شفافیت را برای رسیدگی به فساد ایجاد کرد، این نهاد شامل یک زیرواحد تخصصی به نام CJIATF-Nexus برای هماهنگ کردن تلاش‌های نظامی و غیرنظامی علیه قاچاقچیان مواد مخدر مرتبط با شورشیان و دلالان فاسد بود. ترکیب موج تحرک و تغییرات سیاست که دخالت نظامی بیشتر در اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر را مجاز می‌نمود، به افزایش قابل توجه ضبط و کشف مواد مخدر منجر شد. مجموع تریاک ضبط شده در سال ۲۰۰۹ به ۷۹۱۱۰ کیلوگرم افزایش یافت، در سال ۲۰۱۰ میلادی کاهش یافت و در سال ۲۰۱۱ پیش از شروع به کاهش در سال ۲۰۱۲، دوباره به ۹۸۳۲۷ کیلوگرم افزایش یافت.

تغییر سیاست‌ها و موج تحرک، منابع و توجه به اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر و ممنوعیت آنها را افزایش داد اما این اثرات کوتاه مدت بود.

تغییر سیاست‌ها و موج تحرک، منابع و توجه به اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر و ممنوعیت آنها را افزایش داد اما این اثرات کوتاه مدت بود. تا سال ۲۰۱۲، استراتژی جدید مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده برای افغانستان بر انتقال مسئولیت‌ها به دولت افغانستان و حرکت به سوی رویکردی منطقه‌ای نسبت به تجارت مواد مخدر در این کشور تاکید داشت. این مسأله چالش‌های جدیدی را به وجود آورد، به خصوص به این دلیل که ممنوعیت برقرار شده از سال ۲۰۰۹ به بعد به شدت بر نظامیان آمریکا و منابع آیساف متکی بود. رویکرد نظامی به اجرای قوانین مبارزه با مواد مخدر موثر بود در حالی که نیروهای ائتلاف برای فراهم آوردن حمل و نقل هوایی و امنیت در دسترس بودند، اما وقتی کاهش این منابع شروع شد، دوام آنها نیز

کاهش یافت. از نظر برخی مقامات، رویکرد نظامی‌تر با تخصیص منابع به دور از مسیر پشتیبانی نهادهای قضایی و پیگردهای قانونی موجب تضعیف تلاش گسترده حاکمیت قانون شده بود. در نهایت، اعزام ماموران DEA در تیم‌های FAST یا سایر نقش‌هایی که بر دستگیری یا کشتن HVTها تأکید داشتند به این معنی بود که ماموران کمتری برای ایجاد پرونده علیه قاچاقچیان یا آموزش و راهنمایی واحدهای مبارزه با مواد مخدر افغانستان وجود خواهد داشت و این مسئله، سوالاتی را در مورد بهترین کاربرد تعداد محدود ماموران DEA در افغانستان مطرح می‌کند. طرح‌های مبارزه با مواد مخدر نیز همانند تمام بخش‌های تلاش بازسازی، با شروع کاهش منابع با محدودیت‌های جدید مواجه شدند. با این وجود، عدم برنامه ریزی برای این کاهش‌ها، اثربخشی درازمدت برخی از برنامه‌های اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر را محدود کرد و این برنامه‌ها تنها موفقیت‌های کوتاه مدتی به دست آوردند.

### موفقیت‌های تاکتیکی، شکست‌های استراتژیک

ویژگی بارز برنامه‌های اجرای قانون ممنوعیت و مبارزه با مواد مخدر که در افغانستان انجام شده بود، برخی موفقیت‌های تاکتیکی بود، اما این برنامه‌ها قادر به دستیابی به همان میزان موفقیت در سطح استراتژیک یا ملی نبودند. به بیان ساده، تلاش‌های ممنوعیت، در تغییر اساسی تجارت مواد مخدر در افغانستان یا کاهش تهدیدات مربوط به مواد مخدر در راستای ثبات مشخص کشور با شکست مواجه شدند. از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰ مارس ۲۰۱۸، بیش از ۳۵۲۰ عملیات ممنوعیت منجر به ضبط ۴۶۳۳۴۲ کیلوگرم تریاک شد. با این حال، مجموع این کشف و ضبط‌ها تنها حدود ۵ درصد از تریاک تولید شده در افغانستان در سال ۲۰۱۷ را تشکیل می‌دهد. با توجه به مقیاس تجارت مواد مخدر، ناامنی فراگیر، و سیستم پلیسی و قضایی نوپای افغانستان، درست است که بپرسیم آیا برنامه‌های اجرایی قانون مبارزه با مواد

مخدر توانسته‌اند به تاثیر استراتژیک دست یابند یا نه. با این حال، برخی عوامل موجود در مسیر اقدامات اجرایی قانون مبارزه با مواد مخدر و ممنوعیت آن در نقص تلاش‌ها سهم داشته است. حاصل بررسی دقیق این کمبودها و همچنین موفقیت‌های کوچک مقیاس دست آمده، درس‌های مهم از طرح‌های ممنوعیت مواد مخدر در تلاش‌های بازسازی تا به امروز خواهد بود.

مقدار تریاک ضبط شده از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۸ تنها حدود ۵ درصد از تریاک تولید شده در افغانستان در سال ۲۰۱۷ را تشکیل می‌دهد.

یکی از دلایل عدم موفقیت طرح‌های اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر، فقدان هماهنگی و اهداف مورد توافق میان نهادهای ائتلاف و نهادهای افغان بود. این مشکلات در اثر عدم هماهنگی اهداف استراتژیک، اجرای برنامه‌ها و ارزیابی این برنامه‌ها پیچیده‌تر می‌شدند. یک مثال این امر، شکست در ارتباط دادن تمرکز استراتژیک بر کاهش درآمد مواد مخدر با شورشیان، با ارزیابی‌هایی بود که پیشرفت به سوی این هدف را پیگیری می‌کرد. حداقل تا سال ۲۰۰۷، استراتژی ایالات متحده مستلزم ممنوعیت «با تاکید خاص بر ادغام اقدامات ممنوعیت مواد مخدر در ماموریت ضد شورش» بود. با این حال با وجود این تمرکز، تعداد کمی از قاچاقچیان مرتبط با طالبان با موفقیت محکوم شدند یا به روشی دیگر از تجارت مواد مخدر حذف شدند. علاوه بر این، تا زمان کمپین بمباران آزمایشگاه‌ها که در سال ۲۰۱۷ آغاز شد، تلاش‌های ممنوعیت از نظر قطع ارتباط درآمدها با شورش مشخص و سنجش می‌شد. اگر چه این گزارش‌دهی به مشکلات و بی‌دقتی‌های روش‌شناختی دچار بوده است، اما نشان‌دهنده تلاش برای سنجش واضح موفقیت در ممنوعیت مواد مخدر، از طریق کمک به اهداف بزرگ‌تر است.



## کمپین ممنوعیت هوایی USFOR-A و ANDSF، سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۱۸

### بمباران هوایی آزمایشگاه‌های فراوری تریاک

ژنرال نیکلسون، فرمانده USFOR-A در نشست مطبوعاتی پنتاگون در اواخر نوامبر ۲۰۱۷ اعلام کرد که یک سری حملات هوایی علیه تاسیسات «تولید مواد مخدر طالبان» در استان هلمند توسط نیروهای امریکایی و افغان انجام شده است. نیکلسون اعلام کرد که این حملات بخشی از اعمال فشار به طالبان، در راستای استراتژی سال ۲۰۱۷ دولت ترامپ در جنوب آسیا و هدف حل و فصل با مذاکره در افغانستان است. نیکلسون همچنین خاطر نشان ساخت که این حملات نشان دهنده کاربرد قابل توجه مجوزهای جدیدی است که تحت این استراتژی اعطا شده‌اند، از جمله مجوزی به USFOR-A برای هدف قرار دادن «جریان‌های درآمدی و زیرساخت حمایتی طالبان». تا آوریل ۲۰۱۸، USFOR-A تا ۷۵ حمله را انجام داده بود.

### پیشینه‌ای از آزمایشگاه‌های مواد مخدر

ارزیابی اطلاعاتی DEA در سال ۲۰۰۵ از تولید و قاچاق مواد مخدر در افغانستان اظهار می‌دارد که «فعالیت آزمایشگاه‌های فراوری مخفی، شاید آسیب پذیرترین جنبه تجارت مواد مخدر باشد.» طبق این گزارش، آزمایشگاه‌ها «معمولا تاسیسات ثابت و پایداری هستند است که باید برای اپراتورها، شیمیدانان، کارگران، منبع آب و تامین کنندگان مواد شیمیایی در دسترس باشند - هرچند تنها می‌توانند به صورت دوره‌ای فعالیت کنند. این ارزیابی، مالکان آزمایشگاه را فراهم کننده مواد شیمیایی، تجهیزات، غذا و خوابگاه می‌داند در حالی که «آشپزان» فراوری واقعی را انجام می‌دهند و پس از پایان کار، محل را ترک می‌کنند. فرایند تولید می‌تواند «جداسازی» شود، یعنی ممکن است آشپز، مشتری یا منبع مواد شیمیایی را

نشناسد.

از نظر ارزیابی درآمد، گزارش مشترک UNODC و بانک جهانی نشان داد که صاحبان آزمایشگاه‌های مخفی و صاحبان فروشگاه‌ها در بازارهای منطقه‌ای تریاک، بخش نسبتاً کوچکی از درآمد تجاری داخلی را به خود اختصاص می‌دهند (که به صورت ارزش صادرات مواد مخدر منهای ارزش نهاده مزرعه تعریف می‌شود). در عوض، سهم بیشتر درآمد تجارت داخلی به «تعداد محدودی از خریداران عمده و معامله‌گران متخصص در مقیاس بزرگ» می‌رسد.

ارتباطات فراگیر آزمایشگاه‌های فراوری مواد مخدر افغانستان با مقامات فاسد دولتی تصدیق شده است. بر اساس ارزیابی DEA، «سازمان‌های اطلاعاتی و انتظامی انگلستان و ایالات متحده به طور گسترده گزارش داده‌اند که فرماندهان پلیس، افسران پلیس، فرماندهان ارتش، فرمانداران، نظامیان افغان و مدیران منطقه نقش برجسته‌ای در ادامه عملیات و فعالیت آزمایشگاه‌ها بازی می‌کنند.» این نقش از تأمین امنیت و حتی صدور مجوز برای آزمایشگاه‌ها به منظور پذیرش رشوه، متنوع است.

### عدم شفافیت در ارقام و دخالت طالبان در تجارت مواد مخدر

سرتیپ ژنرال بونک دسامبر ۲۰۱۷ در یک نشست گزارش داد که تا آن روز کمپین بمباران، ۲۵ آزمایشگاه فراوری مواد مخدر را نابود کرده است و تقریباً ۸۰ میلیون دلار از درآمد سردسته‌ها را از بین برده و مانع رسیدن بیش از ۱۶ میلیون دلار درآمد مستقیم به شرکای طالبان آنها شده است. «تا آوریل ۲۰۱۸، سرهنگ لیزا گارسیا اظهار داشت که «این تلاش‌ها طالبان را از حدود ۲۰۰ میلیون دلار درآمد محروم کرده است.» هنوز مشخص نیست که USFOR-A، DOD و DEA این زیان‌های مالی را چگونه محاسبه کرده‌اند و اندازه این تخمین‌ها، همراه با اطلاعات موجود درباره قیمت مواد مخدر، سوال‌هایی را در مورد دقت آنها مطرح می‌کند. با توجه به داده‌های قیمت تریاک در افغانستان، این حملات باید برای آن که ارزشی

معادل ۸۰ میلیون دلار از مواد مخدر را نابود کرده باشد تقریباً ۷۳ تا ۸۰ تن هروئین، یا بیش از ۵۱۶ تن تریاک را از بین برده باشد. این امر بعید است چون ۸۰ تن هروئین برابر با ۱۵ تا ۲۵ درصد کل تولید هروئین صادراتی برآورد شده در افغانستان در سال ۲۰۱۷ بود.

اگر برآوردهای USFOR-A از درآمد از دست رفته، بر اساس ارزش خیابانی پیش‌بینی شده هروئین (در بازارهای مصرف‌کننده در اروپا و روسیه) باشد، این ارقام نیز همراه‌کننده خواهد بود. چنین تخمینی حاکی از آن است که طالبان در سراسر زنجیره ارزش تریاک، از کشت، پالایش و تجارت در افغانستان تا توزیع و فروش در سایر کشورها سود می‌برد. با این وجود، میزان مشارکت طالبان در تجارت مواد مخدر همچنان مورد بحث است. باور بر این است که طالبان از افراد دخیل در هر مرحله از زنجیره ارزش در افغانستان پول می‌گیرند ولی میزان کنترل آنها بر فراوری، فروش، و توزیع مواد مخدر کمتر مشخص است. گزارش یک موسسه صلح ایالات متحده (USIP) تأکید می‌کند که «جزئیات دقیق اندکی در مورد چگونگی تعامل شورشیان با معامله‌گران مواد مخدر و کسب سود آنها از تریاک در دسترس عموم و سیاست‌گذاران قرار دارد.» منابع انتظامی و اجرایی قانون نیز معتقدند طالبان فقط تا زمانی از تجارت مواد مخدر سود می‌برند که محصول به سازمان‌های قاچاق مواد مخدر خارج از افغانستان فروخته شود. بنابراین، برآورد درآمد مرتبط با شورش براساس قیمت‌های عمده‌فروشی یا خرده‌فروشی در بازارهای مصرف‌کننده خارجی منجر به تخمین‌های نادرست می‌شود.

DOD در جلسات نشست نوامبر ۲۰۱۷ اعلام کرد که طالبان به صورت یک نیروی شورشی مرتبط با مواد مخدر درآمده‌اند که کشاورزان را به کشت خشخاش وامی‌دارند و «برای دفاع از جریان‌های درآمدی خود می‌جنگند.» بدون شک طالبان از تجارت مواد مخدر سود می‌برند، در آن همدست است و از آن حمایت می‌کند ولی

بحث‌هایی وجود دارد که میزان دخالت آنها در تجارت مواد مخدر، در حال تغییر دادن انگیزه‌ها و ایدئولوژی این گروه است. گزارش اخیر گروه بین‌المللی بحران تاکید می‌کند که «ساده‌انگارانه است اگر بگوییم طالبان به این دلیل می‌جنگند که درگیری‌ها کمک می‌کند [آنها] کنترل بر سود تجارت مواد مخدر را به دست بگیرند، یا اینکه رونق تولید مواد مخدر افغانستان به دلیل وجود طالبان است.» علاوه بر این، شواهد کمی وجود دارد که نشان دهد کشاورزان مجبور به کشت خشخاش می‌شوند؛ در عوض، کشت خشخاش یکی از معدود روش‌های معیشتی موجود برای بسیاری از جمعیت‌های روستایی است. در اوایل سال ۲۰۰۸، دولت اذعان کرد که ایده اجبار کشاورزان افغان به کشت خشخاش، چیزی بیش از افسانه نیست. در تحلیل قوی کشت خشخاش این سوال مطرح می‌شد که چرا باید کشاورزان را به انجام کاری مجبور کرد که قبلاً آن را انجام می‌داده‌اند.

در نهایت، با توجه به میزان فساد دولتی، باید برآورد میزان درآمدهای طالبان از تجارت مواد مخدر در کنار برآورد میزان درآمد پلیس، مردم محلی، حکومت ناحیه‌ای و سایر مقامات افغان از طریق مشارکت در اقتصاد تریاک قرار گیرد.

دست بالا گرفتن اتکای طالبان به تجارت مواد مخدر می‌تواند موجب ارزیابی‌های نادرست در مورد میزان ضررهای مالی طالبان در اثر نابودی آزمایشگاه‌ها شود. همان‌طور که کارشناسان مبارزه با مواد مخدر افغانستان خاطرنشان کرده‌اند، تامین مالی شورشیان از طریق طیف وسیعی از فعالیت‌های فراتر از مالیات‌گیری از تجارت مواد مخدر انجام می‌شود. با وجود مانع تراشی محیط امنیتی فعلی برای برآوردهای اطلاعاتی قوی، این برآوردها ضروری است تا اطمینان حاصل شود که بمباران هوایی آزمایشگاه‌ها، هزینه‌های بیشتری - از نظر مالی و افزایش مخالفت یا خصومت میان جمعیت‌های روستایی - نسبت به هزینه‌های اعمال شده بر طالبان، ایجاد نمی‌کند.

### تاکتیک جدید، اهداف مشابه

بونک در جلسه ماه دسامبر، حملات را آغاز یک «کمپین پایدار ممنوعیت هوایی» جدید برای تخریب شبکه‌های مالی طالبان دانست. او اظهار داشت: «این اولین بار است که ما به طور پیوسته از نیروی هوایی خود در ایفای نقش ممنوعیت استفاده کرده‌ایم.» این مسئله درست است ولی بونک پس از آن به نادرستی بیان می‌کند که «طالبان هرگز با یک کمپین هدف‌گیری پایدار متمرکز بر قطع فعالیت‌های درآمدی غیر قانونی آنها رو به رو نشده بود.» در واقع، کاهش درآمدهای طالبان، یک هدف کلیدی واحد بین‌سازمانی تامین مالی تهدیدات افغانستان از ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۴ بود و این تمرکز بر تامین مالی تهدیدات، امروزه دوباره جان گرفته است. به بیان گسترده‌تر، تلاش‌های ممنوعیت ایالات متحده در افغانستان قبلاً بر حملات هوایی تکیه نداشت، ولی بر نابودی آزمایشگاه‌های فراوری مواد مخدر، ضبط مواد مخدر، دستگیری و پیگرد قاچاقچیان آنها، و اقدامات ردیابی، مسدودسازی یا مصادره تمرکز داشتند.

علاوه بر این، ایالات متحده و انگلستان هر دو به ارائه پشتیبانی نظامی از واحدهای ممنوعیت افغانستان و سرمایه‌گذاری در آنها پرداختند. نیروی ویژه مواد مخدر افغانستان که به نام TF-۳۳ نیز شناخته می‌شود، به عنوان یک واحد شبه نظامی ویژه توسط انگلستان آموزش دیده و مجهز شده بود و مسئولیت انجام حملات و نابودی آزمایشگاه‌های هروئین را به عهده داشت (صفحه ۴۱ را ببینید). این نیرو تقریباً از ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۸ با ظرفیتی متمرکز بر مبارزه با مواد مخدر ریال عملیات انجام می‌داد و تعدادی از آزمایشگاه‌ها را نابود کرد. به علاوه، DEA از تیم‌های مشاوره و پشتیبانی مستقر در خارج خود برای عملیات در حمله به سبک نظامی با نیروهای ویژه افغان یا ایالات متحده استفاده کرد و از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۵ آموزش و نظارت بر واحدهای افغانستان را به آنها سپرد.

بر اساس ارزیابی این گزارش، این تلاش‌های ممنوعیت به موفقیت‌های تاکتیکی کوتاه مدت دست یافتند، اما تنها تاثیرات محدودی بر تلاش‌های طولانی مدت برای خنثی‌سازی شبکه‌های قاچاق مواد مخدر و کاهش درآمد و تامین مالی برای شورش داشته‌اند. به عنوان مثال، در سال ۲۰۰۶، ۲۴۸ آزمایشگاه تخریب شد که این تعداد در سال قبل تنها ۲۶ آزمایشگاه بود. با این حال، طبق گزارش UNOD، «در سال ۲۰۰۷ تعداد آزمایشگاه‌های هروئین در افغانستان افزایش یافت.»

در افغانستان، تاسیسات فراوری مواد مخدر، ابتدایی و به شدت پویاست و ساخت و عملیاتی کردن آنها آسان است. یک ارزیابی DEA در سال ۲۰۰۶ به این نتایج رسید که در واکنش به حمله به آزمایشگاه‌های مواد مخدر، بسیاری از اپراتورهای آزمایشگاهی فعالیت خود را با «قرار دادن آزمایشگاه‌ها در مناطق شهری، تغییر محل آزمایشگاه‌های خود و فعالیت از آزمایشگاه‌های متحرک کوچک که بر اساس تقاضا فراوری می‌کنند، به جای آزمایشگاه‌های ثابت بزرگ‌تر» تغییر می‌دهند. مشاهده دیگر این گزارش آن است که پس از حملات موفقیت آمیز به آزمایشگاه‌های مخفی، فراوری کنندگان، اغلب آزمایشگاه‌ها را بازسازی کردند و پس از ترک یک منطقه توسط نیروهای انتظامی، کار خود را از سر می‌گرفتند. معاون وزیر داخله افغانستان به عنوان مسئول پلیس مبارزه با مواد مخدر افغانستان در مصاحبه‌ای مربوط به تخریب آزمایشگاه‌ها در اکتبر ۲۰۱۷، درست قبل از کمپین بمباران گفت که: «قاچاقچیان می‌توانند چنین آزمایشگاهی را در طول یک روز بسازند.»

### مزایای نامشخص

در نهایت معلوم نیست که هدف قرار دادن آزمایشگاه‌های مواد مخدر از طریق کمپین بمباران هوایی مقرون به صرفه، یا از نظر استراتژیک منطقی باشد. این حمله‌ها شامل نیروهای ANDSF و ایالات متحده با استفاده از هواپیماهای B-۵۲ و F-۲۲ آمریکا و A-۲۹ افغانستان بوده است. پشتیبانی اضافی در قالب سیستم‌های

موشکی توپخانه با تحرک بالا، F/A-۱۸ های مستقر بر ناو هواپیمابر، هواپیما برای سوخت گیری در هوا و سیستم های رادار تجسسی مشترک بود. عملیات این هواپیماها برای DOD در هر نقطه، از ۹۷۹۸ دلار در ساعت برای F/A-۱۸ تا ۳۵۲۹۴ دلار در ساعت برای F-۲۲ هزینه دارد. از طرف دیگر آزمایشگاه های تخریب شده به سرعت و آسانی با حداقل هزینه جایگزین می شوند.

به علاوه، این خطر نیز وجود دارد که حملات هوایی گسترده توسط نیروهای بین المللی و افغان، موجب خصومت جمعیت های روستایی شود و شورش ها را تقویت کند. در حالی که گارسیا سخنگوی USFOR-A در آوریل ۲۰۱۸ اعلام کرد که این کمپین هیچ گونه تلفات غیرنظامی نداشته است، گزارش های میدانی چیز دیگری می گوید. تلفات غیرنظامی - یا این برداشت عمومی که بمباران ها جوامع روستایی با تعداد اندکی منبع درآمدی پایدار را هدف قرار می دهد- به هزینه های طولانی مدت بیشتری نسبت به مزایای کوتاه مدت اختلال موقت در تولید و تجارت مواد مخدر، برای ائتلاف به همراه داشت.

سیاست مبارزه با مواد مخدر آمریکا از مدت ها پیش تصدیق کرده است که حتی موفق ترین تلاش های ممنوعیت نیز هرگز همه مواد مخدر غیر قانونی را ضبط نمی کنند، اما اندازه گیری میزان ضبط شده در برابر مقدار تولید شده همچنان یکی از رایج ترین معیارها برای موفقیت یا شکست ممنوعیت است. گزارش دهی در مورد مقدار تریاک یا هروئین کشف شده (به کیلوگرم)، بین مواد مخدری که تامین مالی شورشیان یا مقامات فاسد از طریق آنها انجام می شود، با مواد مخدر مرتبط با قاچاقچیان معمولی تمایزی قائل نمی شود. به علاوه، این ارقام به عنوان شاخصی ضعیف از اجرای موفق قانون مبارزه با مواد مخدر، به ویژه تلاش های بلند مدت ظرفیت سازی عمل کرده اند. INL با به رسمیت شناختن این مشکل، در سال ۲۰۱۴ برنامه مدیریت عملکردی را ایجاد کرد که فقط درباره ارقام مواد کشف و ضبط شده

گزارش نمی‌داد و هدف آن سنجش بهتر میزان افزایش ظرفیت ممنوعیت، توسط برنامه‌ها بود. این نمایش آموزش نهادی آمریکا، مثالی از چگونگی هماهنگ‌سازی بهتر طراحی برنامه با اهداف استراتژیک بود.

مرکز قضایی مبارزه با مواد مخدر نیز مانند واحد تامین مالی تهديدات، نمونه‌ای از موفقیت تاکتیکی و ظرفیت‌سازی بود و نه موفقیت استراتژیک. ایالات متحده از طریق تلاش‌های بین‌سازمانی فشرده، موفق به ساخت سیستمی شد که بسیاری از مقامات آن را توانمندترین نهاد قضایی با حداقل فساد در افغانستان می‌دانستند. CNJC پس از تاسیس، چند صد پرونده را در یک سال مورد تحقیق و پیگرد قانونی قرار داد. با این حال، با وجود آمار گزارش شده محکومیت بیش از ۹۰ درصد، تأثیر قابل تشخیص اندکی در سطوح کلی تولید و قاچاق مواد مخدر ایجاد شد. نرخ بالای محکومیت همراه با آستانه صادره پایین مواد مخدر برای محاکمه باعث شد تعداد زیادی از قاچاقچیان جزء به سیستم زندان افغانستان به ویژه نهادهایی وارد شوند که بنا بود مخصوص بدترین متخلفان باشند. CNJC در سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸، تقریباً ۱۵۵۰ قاچاقچی را محکوم و حبس کرد، اما بیشتر آنها مجرمان سطح پایین بودند. به گفته برخی از مقامات آمریکا، CNJC عمدتاً به شکل اقدامی ظرفیت‌ساز عمل می‌کرد، زیرا تصور بر آن بود که قاچاقچیان عمده که اغلب با نخبگان سیاسی افغانستان مرتبطند، غیرقابل دسترس هستند.

در این زمینه، مورد حاجی لال جان اسحاقزی، گویا است. حاجی لال جان که ایالات متحده او را یک سردسته مواد مخدر می‌دانست، در سال ۲۰۱۲ توسط مقامات مبارزه با مواد مخدر افغانستان دستگیر شد و با موفقیت در CNJC مورد پیگرد قانونی قرار گرفت و به خاطر قاچاق تریاک به ۱۵ سال زندان محکوم شد. متأسفانه او توانست بعداً به برخی از متصدیان در نظام قضایی افغانستان رشوه دهد تا انتقال وی به زندان قندهار و آزادیش را ترتیب دهند؛ او پس از آن به پاکستان فرار



کرد. یک موفقیت تاکتیکی در این پرونده، با نشان دادن این که قاچاقچیان دارای ارتباطات خوب هنوز می‌توانند از عدالت فرار کنند، نقایص استراتژیک تلاش‌های اجرایی قانون مبارزه با مواد مخدر را روشن ساخت.

پرونده حاجی لال جان یک نمونه جدید است ولی هدف قرار دادن HVT ها از ابتدا نتایج ناامید کننده‌ای به همراه داشت. در آوریل ۲۰۰۵، حاجی بشیر نوروزی، قاچاقچی مواد مخدر فریفته شد که به نیویورک سفر کند تا با مقامات آمریکایی معامله نماید؛ او در آنجا محکوم و زندانی شد. خان محمد یکی دیگر از قاچاقچیان افغان، پس از انصرف از حق دادرسی استرداد در افغانستان، به ایالات متحده منتقل شد؛ او اولین فردی بود که تحت قانون جدید اعمال شده علیه تروریسم مرتبط با مواد مخدر، محکوم و زندانی شد. با این حال، این پرونده‌ها استثنا بودند نه قاعده. بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۹، تنها پنج تن از قاچاقچیان عمده افغان در ایالات متحده محکوم شدند. به رغم این واقعیت که همه این قاچاقچیان مواد مخدر با طالبان هماهنگی و همراهی نزدیک داشتند، رئیس جمهور کرزای تنها مورد استرداد حاجی باز محمد را تایید کرد. باقی افراد در ایالات متحده یا کشورهای دیگری بازداشت شدند که مایل بودند این قاچاقچیان را به ایالات متحده تحویل دهند. این تجربه محدودیت‌های پیگرد HVT ها را بدون معاهده استرداد یا بدون وجود نهادهای قضایی و کیفری واجد صلاحیت در افغانستان نشان داد؛ با این حال، استراتژی مبارزه با مواد مخدر دولت ایالات متحده برای سال ۲۰۰۷، مستلزم تمرکز بیشتری بر HVT ها بود و ۳۴۳ میلیون دلار بودجه بیشتر برای انجام این کار اختصاص داد.

رویکردهای گاه پر کشمکش سازمان‌های دولتی ایالات متحده نسبت به برخی از HVT ها مسئله را پیچیده تر کرد. آن چنان که یکی از مقامات سابق ائتلاف خاطر نشان می‌کند، تعدادی از HVT ها دلالاتی بودند که اغلب توسط یکی از

سازمان‌های ائتلاف استخدام می‌شدند و مورد حاجی جمعه خان در این باره گویا است. علی‌رغم فعالیت‌های مربوط به قاچاق مواد مخدر خان، گزارش شده بود که او اطلاعاتی به برخی از سازمان‌های ایالات متحده از جمله سیا، DEA و ارتش می‌دهد و از آنها پول دریافت می‌کند. گزارش شده بود که او حتی قبل از اینکه در اندونزی دستگیر شود و برای پیگرد قانونی به ایالات متحده منتقل شود، به آمریکا سفر کرده بوده تا با نمایندگان سازمان دیدار کند. کار با یک HVT و در عین حال صرف منابع برای ایجاد پرونده علیه او، بیانگر رویکرد پر کشمکش ایالات متحده به این استراتژی ممنوعیت است.

این رویکردهای متناقض نسبت به HVT، همراه با ظرفیت محدود قضایی افغانستان، فساد گسترده و مقاومت سطح بالا در برابر پیگرد بعضی از HVT به این معنی بود که منابع صرف شده برای ایجاد پرونده علیه این اهداف، در معرض خطر شدید ائتلاف قرار دارند. اگر ارائه این منابع به شاخص‌های خاص پیشرفت قضایی افغانستان یا افزایش تعهد به استرداد مشروط می‌شدند، سرمایه‌گذاری در ممنوعیت و ظرفیت تحقیقاتی می‌توانست به نتایج بهتری دست یابد. به گفته یکی از مقامات ارشد سابق DEA: «بزرگ‌ترین شکست، عدم کسب استرداد بود... ما مجبور بودیم اطلاعات و خبرچین‌ها را به افغان‌ها تحویل دهیم و این ارزش فعالیت و تلاش را نداشت.» با وجود چالش‌های جدی برای انعقاد معاهده استرداد با افغانستان، از جمله نگرانی‌ها در مورد عمل متقابل و ماهیت سیستم قضایی افغانستان، مشاوران ایالات متحده در سال ۲۰۰۸ در حال کار برای دستیابی به توافقنامه‌های استرداد و کمک‌های قانونی-حقوقی با دولت افغانستان بودند. همان طور که پرونده حاجی باز محمد نشان داد، فقدان معاهده استرداد، مانع نمی‌شود که دولت افغانستان، قاچاقچیان مشکوک مواد مخدر را برای محاکمه به ایالات متحده بفرستد.

بدون معاهده استرداد رسمی یا تمایل بیشتر از سوی دولت افغانستان به استرداد

قاچاقچیان مواد مخدر، احتمال سرمایه‌گذاری ایالات متحده برای رسیدن به محکومیت‌های عمده علیه HVT به شدت کاهش می‌یافت. تمرکز ایالات متحده بر HVT، حمایت از استرداد قاچاقچیان رده بالای مواد مخدر را به عنوان عنصری حیاتی در بهبود تحقیقات و عملیات مشخص کرد، اما این حمایت هرگز تحقق نیافت. با وجود این فقدان حمایت، سازمان‌های ایالات متحده همچنان منابع را صرف ایجاد ظرفیت‌های تحقیقاتی و عملیاتی می‌کردند. اگر سرمایه‌گذاری در تحقیق، دستگیری و پیگرد HVT به استرداد بیشتر آنها مشروط شده بود، خطر ائتلاف این سرمایه‌گذاری‌ها کاهش می‌یافت. در غیاب استرداد، اگر ایجاد نهادهای قضایی افغانستان که برای پیگیری و زندانی کردن HVT ضروری بودند، قبل از اجرای استراتژی متمرکز بر این افراد انجام می‌شد، شانس موفقیت این استراتژی افزایش می‌یافت.

تلاش‌های اجرایی قانون مبارزه با مواد مخدر، موفق به ایجاد برخی از ماهرترین واحدهای پلیس در کشور شد. واحد ممنوعیت ملی، واحد تحقیقات حساس و واحد تحقیقات فنی سه نمونه از دقیق‌ترین و توانمندترین واحدهای مجری قانون در افغانستان به شمار می‌رفتند و شاهد آن این واقعیت بود که گاهی به ماموریت‌های با اولویت بالاتر در تلاش‌های بازسازی و مبارزات ضد شورش اعزام می‌شدند. این تغییر وظیفه نشان از تلاش موفق ظرفیت‌سازی است و این محدودیت سیستماتیک را روشن می‌کند که اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر اولویت دولت افغانستان نبود و در واقع نمی‌توانست باشد.

پس از سال ۲۰۰۹ برای هماهنگی با تمرکز استراتژیک بر ممنوعیت، منابع به سمت اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر متمایل شدند اما ناامنی فزاینده در سراسر کشور، موفقیت این تلاش‌ها را محدود کرد. محدودیت‌های مشابه تحمیل شده در اثر فساد درون دولت افغانستان به این معنی بود که مرکز قضایی مبارزه با مواد مخدر با

وجود اهمیت و توانمندی بالا، نمی‌تواند به هدف محکومیت معنی‌دار و ثابت قاچاقچیان رده بالا دست یابد.

گذشته از اختلاف نظرها در مورد قرار دادن تمرکز بر تخریب و اختلال صنعت تریاک با حملات نظامی یا تلاش‌های تحقیقاتی که از طریق فرایند قضایی عمل می‌کنند، تلاش‌های ممنوعیت و اجرای قانون با تجربه تقسیمات و انشعابات که مانع سایر رشته تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر است، مواجه نمی‌شوند. در عوض، محیط سیاسی و امنیتی وسیع‌تر، موانع اصلی را برای توانمند ساختن کامل نهادهای قضایی و پلیس ایجاد شده پدید می‌آورد. همچنان باید بررسی کرد که آیا NIU, CNJC و سایر واحدهای توانمند می‌توانند به عنوان مراکز برتری عمل کنند که وزارتخانه‌های بزرگ‌تر را بهبود می‌بخشند، یا اینکه فساد و ناامنی مسلط بر چارچوب نهادی بزرگ‌تر افغانستان آنها را نیز خواهد بلعید.

### ریشه کنی: جنگ بر سر محصولات

ریشه کنی، عنصر ویژه ایجاد گسستگی نه فقط در استراتژی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان، بلکه در تلاش برای بازسازی کلی بود. این بخش، کمپین انگلستان برای ریشه کنی همراه با جبران خسارت در سال ۲۰۰۲ را پوشش می‌دهد و پس از آن به تلاش‌های دولت ایالات متحده در زمینه نابودی محصولات کشاورزی، از جمله نیروی ریشه کنی خشخاش، و تلاش‌های مشترک ایالات متحده و انگلستان در ریشه کنی تحت هدایت فرمانداری پردازد. برای درک کامل این کمپین‌های ریشه کنی که گاهی همپوشان هستند، درک برخی افرادی که دستور کار را پیش برده‌اند، و همچنین دلایل سازمانی ترجیح ریشه کنی از نظر INL، ضروری است. برای مثال، رونالد نیومن، سفیر سابق ایالات متحده در افغانستان، «ایدئولوژی قوی INL برای ریشه کنی» را توضیح داد که می‌توانست صرف نظر از شواهد یا شرایط، در پایبندی سرسختانه به نابودی محصولات آشکار شود.

به طور کلی پذیرفته شده است که نابودی محصول می‌تواند مقدار مواد مخدر موجود برای توزیع، فروش و مصرف نهایی در یک سال معین را کاهش دهد ولی اثرات دراز مدت آن مورد اختلاف است.

به طور کلی پذیرفته شده است که نابودی محصول می‌تواند مقدار مواد مخدر موجود برای توزیع، فروش و مصرف نهایی در یک سال معین را کاهش دهد ولی اثرات دراز مدت آن مورد اختلاف است. آیا ریشه‌کنی همان‌طور که گاه ادعا می‌شود، با تغییر نسبت هزینه-سود برای کشاورزان، از کشت در آینده جلوگیری می‌کند؟ یا در واقع همان‌طور که مخالفان استدلال می‌کنند، باعث افزایش قیمت و سطوح کشت تریاک در سال‌های بعد خواهد شد؟ در نهایت، آیا ریشه‌کنی آن چنان که سفیر ایالات متحده در سال ۲۰۰۳ ادعا کرد، «اعتبار و کارایی تمام تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر دولت افغانستان را تقویت می‌کند؟» در قسمت نهایی این بخش و در فصل ۴، شواهد تجربی موجود در پس این ادعاها با استفاده از تحلیل فضایی که به طور خاص برای این منظور توسط SIGAR سفارش داده شده است، مرور خواهد شد.

### **مبهم کردن وضعیت: کمپین انگلستان برای ریشه‌کنی همراه با جبران خسارت**

اولین هجوم برای ریشه‌کنی پس از سقوط طالبان در اواخر سال ۲۰۰۱، به دستور دولت انگلستان بود. تونی بلر، نخست وزیر انگلستان مصمم به اقدام علیه محصول تریاک که برای برداشت در بهار ۲۰۰۲ آماده می‌شد، با عملیات Drown موافقت کرد؛ این عملیات یک برنامه ریشه‌کنی ۳۰ میلیون دلاری همراه با جبران خسارت بود که هدف از طراحی آن، پیشنهاد یک بار پرداخت ۱۷۵۰ دلار به ازای هر هکتار یا ۳۵۰ دلار برای هر جریب (حدود ۱,۵ هکتار) به کشاورزانی بود که محصولشان نابود شده بود. این کمپین ابتدا در آوریل ۲۰۰۲ در استان‌های ننگرهار و

هلمند اجرا شد و در نهایت به بدخشان، ارزگان، کنر و لغمان گسترش یافت. حامد کرزای، رئیس دولت انتقالی، از این طرح حمایت کرد و فرماندهان محلی افغان نیز در اجرای آن مشارکت کردند.

پلیس افغانستان یک مزرعه خشخاش را در نزدیکی شهر قلات، استان زابل، ریشه کن (نابود) می‌کند.

عملیات Drown از ابتدا با مشکلاتی مواجه شد. گزارش‌های افزایش کشت به طور مستقیم به این کمپین نسبت داده می‌شد و در این ارتباط اتهاماتی مطرح می‌شد که برخی از کشاورزان به منظور دریافت خسارت جبرانی، خشخاش می‌کارند. کشاورزان در هلمند و ننگرهار ادعا می‌کردند که خسارت وعده داده شده خود را دریافت نکرده‌اند و گزارش‌هایی وجود داشت که کشاورزان، قبل از رسیدن تیم‌های ریشه کنی برای نابودی محصول، صمغ تریاک را برداشت می‌کنند. علاوه بر این، گزارش شد که مقیاس ریشه کنی، اغراق آمیز است.

عملیات Drown به طور گسترده یک قدم استراتژیک اشتباه محسوب می‌شد. انگلستان گزارش می‌داد که ۱۶۵۰۰ هکتار خشخاش تریاک در این عملیات نابود شده‌است ولی برخی درباره اعتبار این رقم ابراز تردید می‌کردند. به گفته محمد احسان ضیا، وزیر سابق MRRD: «اولین اشتباه ... ریشه کنی با جبران خسارت بود که پیام آن ماهیتی جدی نداشت، خریداری محصول، روشی اشتباه بود. این کار به معنی کاهش اضطراری بود که با فساد، سوء استفاده از پول و عدم بازرسی و تعادل همراه می‌شد». یکی از معاونان سابق وزیر اظهار کرد که ریشه کنی با جبران خسارت، «آغاز فساد در مبارزه با مواد مخدر بوده است». به گفته دکتر واندا فلبب براون پژوهشگر، «فرماندهان محلی به سه روش از ریشه کنی با جبران خسارت سود می‌بردند: با به جیب زدن مبالغ هنگفتی که برای جبران خسارت تعیین شده بود، با جمع آوری رشوه برای پیشی گرفتن از برنامه ریشه کنی و با تقویت سرمایه سیاسی

خود از طریق زمین‌داران و کشاورزانی که از ریشه کنی مزارع آنها چشم پوشی می‌کردند.» معاون سابق وزیر در جای دیگری اظهار کرد که عملیات Drown به سطوح کشت بالاتر در سال ۲۰۰۳ منجر شد. یک متخصص ارشد کشاورزی با بیش از ۳۰ سال تجربه کار در مناطق روستایی افغانستان، فراتر می‌رود و این کمپین را «بخش ترسناک سادگی خام‌دستانه کامل» می‌خواند. تعدادی از کسانی که در سال‌های بعد در برنامه‌ریزی روزانه ریشه کنی دخیل بودند، اعتقاد داشتند که «Drown و ... و دیدگاه مردم نسبت به این برنامه، برای آنها آزاردهنده بوده است.» با وجود شکست مشخص عملیات Drown، کرزای همچنان طرفدار برجسته این نوع کمپین ریشه کنی بود و حتی در سال ۲۰۰۴ اظهار داشت که محصول تریاک را می‌توان طی یک دوره دو ساله در افغانستان از میان برد. افزایش سطح کشت در اواخر سال ۲۰۰۲ و چشم انداز سطوح بالاتر کشت در سال ۲۰۰۳ باعث شد که کرزای خواستار حمایت بیشتر انگلستان برای ریشه کنی شود.

با توجه به نقش انگلستان به عنوان کشور پیشرو برای مبارزه با مواد مخدر، یکی از مقامات ارشد انگلستان معتقد بود که انتخاب چندانی به جز حمایت از درخواست کرزای وجود ندارد. از سوی دیگر، دولت بلر به دلیل انجام عملیات DROWN به شدت مورد انتقاد بود و ادعا می‌کرد که پرداخت به کشاورزان برای محصولات ریشه کن شده تنها یک بار انجام می‌شود، بنابراین مبنایی برای تکرار این کمپین وجود ندارد. یک مقام ارشد انگلستان خاطر نشان می‌کند که در همان زمان این حس وجود داشت که انگلستان باید برای جلوگیری از افزایش کشت خشخاش اقدام کند. در پاسخ به فشار و درخواست کرزای از نخست وزیر بلر و وزیر امور خارجه مایکل اوبراین، اداره امور خارجه انگلستان از ایجاد یک نیروی ریشه‌کنی با ۱۰۰ سرباز حمایت کرد. در اواخر دسامبر ۲۰۰۲، مقامات انگلستان در کابل، ارتش ایالات متحده و کرزای را برای پشتیبانی خود تحت فشار گذاشتند. نامه‌ای نیز از سوی بلر به رئیس

جمهور بوش فرستاده شد که درخواست می‌کرد از نیروی ریشه‌کنی حمایت کند. بررسی‌ها از سوی انگلستان تایید می‌کرد که بوش پاسخ مثبت خواهد داد و نامه موافقت با این طرح را خواهد فرستاد. پرزیدنت بوش پاسخ مثبت داد ولی هیچ نشانه‌ای وجود نداشت که او دستورالعملی در رابطه با چنین نیرویی صادر کرده باشد. در نهایت این طرح در ژانویه ۲۰۰۳ توسط ژنرال دان مک نیل، فرمانده وقت نیروهای ائتلاف، رد شد. یکی از مقامات انگلستان یادآور می‌شود که مک نیل: «نامه رئیس جمهور بوش به بلر را یک اشتباه خوانده است». یکی دیگر از مقامات سابق انگلستان اشاره می‌کند که مک لین فکر می‌کرد «افغان‌ها آماده نیستند و ریشه‌کنی بخشی از مسئولیت ارتش ایالات متحده نیست.»

در نهایت، مقامات انگلستان توافق کردند که انگلستان تنها خشخاش تریاک را در مناطقی ریشه‌کن کند که جایگزین‌های پایداری وجود داشته باشد؛ این موقعیت به اختلافات پیوسته با بخش‌های دولت ایالات متحده، به ویژه INL منجر شد.

در پی عدم پذیرش ایالات متحده و شکست کمپین ریشه‌کنی با جبران خسارت، انگلستان بررسی دقیق‌تر کارایی ریشه‌کنی و نقش آن را شروع کرد. جک استراو، وزیر امور خارجه انگلستان، دستور یک بررسی سراسری درباره ریشه‌کنی را صادر کرد؛ نتیجه این بررسی این بود که «ریشه‌کنی زودرس به محیطی که طرح‌های معیشتی جایگزین در آن اجرا می‌شوند، آسیب می‌رساند و ایجاد راهکارهای دراز مدت برای علل تولید مواد مخدر را تضعیف می‌کند.» این بررسی نشان می‌دهد که «ریشه‌کنی در جایی موثر است که پیش از آن برنامه‌های جامع توسعه برای ترویج روش‌های معیشتی جایگزین و قانونی، اجرا شود.» در نهایت، وزیر امور خارجه انگلستان، وزیر امور توسعه بین‌الملل و وزیر دفاع انگلستان موافقت کردند که انگلستان تنها می‌تواند در جایی که جایگزین‌های پایداری وجود داشته باشد، کشت خشخاش تریاک را ریشه‌کن کند؛ این موقعیت منجر به اختلافات ثابت با بخش‌هایی



از دولت ایالات متحده، به ویژه INL شد که صرف نظر از شرایط، از نابودی بیشترین میزان ممکن محصول تریاک حمایت می‌کرد.

### تغییر در رهبری INL و فشار برای ریشه‌کنی

تا میانه سال ۲۰۰۳، کنگره به شدت نگران رشد محصول تریاک بود. با این وجود، DOD همچنان با مداخله مخالفت می‌کرد و دولت بوش به طور کلی نسبت به این برنامه بی‌اعتقاد بود و تمایل داشت که مبارزه با مواد مخدر را به انگلستان واگذار کند. در بهار ۲۰۰۳، بدون حمایت مستقیم انگلستان از ریشه‌کنی، تخریب محصول به دستور فرمانداری‌های استانی انجام شد. مقامات افغان ادعا می‌کردند که ۲۱۴۳۰ هکتار خشخاش نابود شده است ولی هیچ تایید مستقلی برای درستی این رقم وجود نداشت. علاوه بر این، تا اکتبر ۲۰۰۳، کشت قابل توجه به ۲۸ استان گسترش یافته بود که این رقم در سال ۲۰۰۲، ۲۴ استان و در سال ۲۰۰۱ تنها ۱ استان بود. این مقدار با سطوح کشت قبل از ممنوعیت توسط طالبان برابری می‌کرد ولی به طور چشمگیر بیشتر از ۸۰۰۰ هکتار ثبت شده در سال ۲۰۰۱ بود در حالی که ممنوعیت در حال اجرا بود. گرچه کاهش شدید کشت، یک جزء فرعی ناپایدار به حساب می‌آمد ولی بسیاری همچنان از رقم‌های کشت سال ۲۰۰۱ به عنوان معیاری برای قضاوت درباره تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان استفاده می‌کردند.

در میان این ارقام رو به افزایش، کاستا مدیر اجرایی UNODC بر «خطر تبدیل افغانستان به یک دولت شکست خورده» تأکید می‌کرد؛ سخنی که در آن زمان توسط بخش‌هایی از حکومت افغانستان نیز مطرح می‌شد. این حس شکست قریب الوقوع همراه با نارضایتی فزاینده درون دولت ایالات متحده در رابطه با روند SSR و فقدان بینش و عمل توسط چندین کشور پیشرو همراه بود. همان‌گونه که ایتالیایی‌ها و آلمانی‌ها بعدها به دلیل کارهای‌شان در زمینه اصلاحات قضایی و اصلاحات پلیس مورد انتقاد قرار گرفتند، تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر انگلستان نیز با چنین

اعتراضاتی مواجه شد. خلیل زاد سفیر ایالات متحده، تلاش‌های انگلستان برای مبارزه با مواد مخدر را «کم توان، دچار کمبود منابع و گرفتار هدایت اشتباه» توصیف می‌کند.

در اکتبر ۲۰۰۳، رابرت چارلز به عنوان دستیار وزیر امور خارجه برای INL جایگزین رند بیرز شد. بر خلاف بیرز که به گفته یکی از مقامات سفارت، ریشه کنی گسترده را «به زانو درآوردن (تضعیف) کشور بیشتر از قبل» می‌دانست، چارلز اصرار داشت که کمپین بسیار قوی‌تری برای ریشه‌کنی محصولات لازم است.

در آوریل ۲۰۰۴، چارلز در برابر کمیته فرعی اصلاحات دولتی مجلس در مورد وضعیت تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان شهادت داد. او در طول شهادت خود با عنوان تحریک‌آمیز «افغانستان: آیا تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر انگلستان رو به شکنندگی می‌روند؟»، از تلاش‌های انگلستان در کنترل مواد مخدر، به ویژه موضع این کشور در مورد ریشه‌کنی هدفمند انتقاد کرد. چارلز از این جلسه استماع برای پیشبرد یک هدف اصلاح شده ریشه‌کنی نیز استفاده کرد: رسیدن از ۲۵۰۰۰ هکتار به ۳۵۰۰۰ هکتار برای سال ۲۰۰۴. چنین اهدافی غیر واقع‌گرایانه بودند؛ این وجود، چارلز بر آنها و حتی اهداف بالاتر اصرار داشت. در واقع، تا اکتبر سال ۲۰۰۴، چارلز و INL در تلاش بودند تا اهداف ریشه‌کنی ۲۰۰۰۰ تا ۳۰۰۰۰ هکتاری پیشنهادی کارگروه مبارزه با مواد مخدر کابل را اصلاح کنند و آن را تا ۶۰۰۰۰ هکتار افزایش دهند و حتی به افزایش خیالی ۳۰۰۰۰ هکتاری نیز فکر می‌کردند تا به هدف ۹۰۰۰۰ هکتار برسند. چارلز با انجام این کار، انتظارات کنگره را از میزان ریشه‌کنی که می‌توانست به دست آورد تحت تاثیر قرار داد و تلاش‌های انگلستان را به عنوان کشور پیشرو، بدنام کرد.

### ایجاد نیروی ریشه‌کنی

در دسامبر ۲۰۰۳، میرویس یاسینی، مدیر اداره مبارزه با مواد مخدر افغانستان،

برای نیروی ریشه‌کنی به رهبری افغانستان، درخواست پشتیبانی کرد. او پیشنهاد کرد که این نیرو «حداقل به مدت دو فصل کشت» فعالیت کند و این ادعای تقریباً بلندپروازانه را مطرح کرد که «پس از آن، نهادهای اجرای قانون به گونه‌ای کارآمد برای جلوگیری و کنترل کشت خشخاش تریاک توسعه خواهند یافت.» پیشنهاد اولیه CND شامل درخواست سه تیم متشکل از ۲۲۵ پلیس MOI با آموزش ویژه و یک نیروی امنیتی محافظ ۳۰۰ نفری «جذب شده از یک کشور مسلمان هم‌درد با افغانستان» بود که قربانی محصولات تریاک افغانستان نیز شده باشد. «برآورد شد که هزینه این نیرو برای دو سال «بین ۳۴ تا ۴۵ میلیون دلار» خواهد بود.

طرح پیشنهادی CND توصیه می‌کرد که یک صندوق اعتباری (امانی) برای حمایت از تشکیل این نیروی ریشه‌کنی ایجاد شود، این حرکت مورد حمایت هماهنگ‌کننده INL در کابل و انگلستان بود. انگلستان حتی پیشنهاد داد تا «سه‌م قابل توجهی» از هزینه را تامین کند. با این حال، انگلستان «برنامه‌ای را نمی‌خواست که به نظر برسد ریشه‌کنی توسط انگلستان یا [ایالات متحده] انجام می‌شود و در نتیجه «نمی‌خواست ریشه‌کنی را با بستن قرارداد با شرکت‌های تدارکاتی بزرگ انگلستان یا ایالات متحده انجام دهد چون افکار عمومی اغلب این شرکت‌ها را در ارتباط نزدیک با دولت‌های مربوطه آنها می‌دانست.» یاسینی مدیر CND روشن کرد که دولت افغانستان قصد دارد برنامه ریشه‌کنی خود را «بدون مداخله کمک‌دهندگان یا پیمانکاران اجرا کند.» INL در کابل موافقت کرد و اظهار داشت که «دولت افغانستان» باید صاحب و مسئول هرگونه برنامه ریشه‌کنی محسوب شود... [دولت ایالات متحده] نیازمند چنین توافقی است تا اجازه ندهد این تصور ایجاد شود که ایالات متحده، نه انگلستان، کنترل را به عهده دارد یا اینکه طرح ریشه‌کنی اساساً طرحی است که [دولت ایالات متحده] آن را انجام می‌دهد.»

با وجود این اجماع، INL در سال ۲۰۰۴ یک نیروی ریشه‌کنی متشکل از

افغان‌ها با مشاوران غربی تشکیل داد که نیروی مرکزی ریشه‌کنی خشخاش نامیده می‌شد ولی نام آن متعاقباً به نیروی ریشه‌کنی افغانستان و سپس به نیروی ریشه‌کنی خشخاش تغییر یافت. برای ایجاد این نیرو، INL قراردادی چند میلیون دلاری را با DynCorp به عنوان یکی از پیمانکاران دفاعی عمده ایالات متحده، منعقد کرد. این کار، نقض مستقیم درخواست‌های مقامات افغان و سفارت‌های ایالات متحده و انگلستان بود.

پیشرفت در اعزام نیروی ریشه‌کنی به مزارع برای ریشه‌کن کردن محصولات، کند بود. در سال ۲۰۰۵، تنها ۲۱۰ هکتار توسط این نیرو نابود شد. این نیرو در آوریل ۲۰۰۵ در ناحیه میوند قندهار، یک هفته در محاصره تظاهرات کشاورزان مسلح به سنگ بود.

تا اواخر سال ۲۰۰۵، پس از دومین فصل بی‌رونق عملیات نیروی ریشه‌کنی، برخی این نیرو را «برنامه‌ای شکست خورده» می‌دانستند. این واحد رسماً شامل یک نیروی ۱۰۰۰ نفره بود، در حالی که در واقع بسیاری از کارگران به سر کار نمی‌آمدند. کسانی که حاضر می‌شدند نیز تنها در مرحله اول فصل کار کردند و در زمان اعزام، غایب بودند. علاوه بر این، بسیاری از مردان استخدام شده برای نیروی ریشه‌کنی، تاجیک‌های قومی بودند که اعزام آنها به مناطق پشتون‌نشین جنوبی کشت خشخاش، به ایجاد تنش منجر می‌شد.

وقتی نیروی ریشه‌کنی در اواخر سال ۲۰۰۵ برای سومین فصل ریشه‌کنی خود آماده می‌شد، ناک کارکنان آن هنوز در MOI ثبت نشده بود و به همین دلیل کارمند وزارتخانه به حساب نمی‌آمدند. وزارت مالیه این کارکنان را «سربازان پروژه ویژه‌ای که بودجه آن توسط یک اهدا کننده خارجی تأمین می‌شود» در نظر می‌گرفت. دفتر INL در کابل مجبور بود حقوق این نیروها را تا دسامبر ۲۰۰۴ پردازد چون انگلستان این مسئولیت را تا سپتامبر ۲۰۰۵ به عهده گرفته بود. وقتی

در اکتبر ۲۰۰۵ ایالات متحده یک بار دیگر پرداخت حقوق را به عهده گرفت، کارکنان نیرو با کاهش ۷۵ درصدی حقوق به دلیل بازپرداخت قبلی از سوی انگلستان مواجه شدند. در نهایت، به دلیل اینکه فرماندهی مرکب انتقال امور امنیتی افغانستان (CSTC-A) نیروی ریشه کنی را به رسمیت نمی‌شناخت، به این واحد، آموزش یا لباس یونیفرم ارائه نمی‌داد. به گفته یک پیمانکار سابق ریشه کنی، «هیچ کس آنها را یک واحد پلیس واقعی نمی‌دانست.» این چالش‌های اداری بر ایجاد یک نیروی حرفه‌ای و منسجم تأثیر نامطلوبی داشت.

از سال ۲۰۰۶، INL و DynCorp تلاش‌های قابل توجهی را برای نظم دادن به نیروی ریشه کنی انجام دادند. ساختار نیرو به صورت واحدهای کوچک‌تر و متحرک‌تر بازسازی شد و نام آن به نیروی ریشه کنی افغانستان تغییر یافت. یک برنامه آموزش فشرده ایجاد شد و ساختار فرماندهی ساده و کارآمد شد. ادغام AEF در ANP و رسمی سازی آن به عنوان یک واحد عملکردی به پیشرفت قابل ملاحظه‌ای رسید. تا سال ۲۰۰۸، کل نیرو در سیستم پرداخت الکترونیکی ثبت شد و توسط CSTC-A به رسمیت شناخته شد.

اندازه خالص نیروی ریشه کنی در این مرحله، پیشرفت سازمانی حاصل شده را نشان می‌داد. یکی از فرماندهان AEF یادآور می‌شود که وقتی نیروی ریشه کنی در سال ۲۰۰۶ از کابل به هلمند اعزام شد، شامل ۲۰۰ کامیون و یک کاروان نظامی همراه بود که بیش از پنج مایل طول داشت. تا سال ۲۰۰۶، AEF از پشتیبانی هشت هلی کوپتر UH-1 از شاخه هوایی INL نیز برخوردار بود که برای افزایش تحرک و حمایت از برنامه‌ها به منظور تلاش ریشه کنی شدیدتر در سال‌های بعدی در نظر گرفته شده بود.

علی رغم این دستاوردها، AEF همچنان مجبور بود واقعیت‌های وضعیت امنیتی در افغانستان و همچنین نفوذ قابل توجه فرمانداران محلی، دلالت محلی و جامعه

بین‌المللی، به ویژه نیروهای نظامی غربی را بر انتخاب محل برای از بین بردن محصول تریاک مدیریت کند. بررسی PEF توسط سفارت ایالات متحده در سال ۲۰۰۶ نشان داد که «PEF مطیع فرمانداران استان‌ها و کارکنان آنها است و بعضی از این افراد تلاش دورویانه‌ای برای دور کردن AEF از مناطق هدف با اولویت اول و در حقیقت، خارج کردن کامل آن از مناطق هدف انجام می‌دادند. یک مقام سابق سازمان ملل خاطر نشان می‌کند: «ریشه‌کنی در هلمند و اروزگان تحت تاثیر دستکاری و فساد سیاسی بود. انجام این عملیات در مناطقی که طالبان نسبتاً قوی بودند عملاً غیرممکن بود و به همین دلیل، به ناچار کشاورزان در مناطق حامی دولت مجازات می‌شدند.

حتی در اواخر سال ۲۰۰۶، آن پترسون، دستیار INL وزیر اعلام کرد که AEF تاکنون «چندان موفق نبوده است» و از «امیدواری به بهبود چشمگیر در سال آینده» سخن گفت. او توضیحی صادقانه از مشکلات تدارکات و امنیت در افغانستان ارائه داد که تضادهای آن با کلمبیا را برجسته می‌کرد:

مسئله افغانستان بسیار پیچیده‌تر است. ما به خلبانان ایالات متحده برای پرواز در افغانستان، سه برابر [بیشتر] از کلمبیا حقوق می‌دهیم. بر خلاف کلمبیا که پایگاه‌های نظامی‌ای دارد که می‌توانیم به آنها نیرو اعزام کنیم، [ریشه‌کنی] به پشتیبانی هوایی نیاز دارد؛ چرا که هلیکوپترها باید به محل بروند و محصولات را شناسایی کنند. آنها باید بررسی کنند که وضعیت امنیتی مناسب است یا نه.

گرچه نهادینه کردن نیروی ریشه‌کنی که در سال ۲۰۰۷ به نیروی ریشه‌کنی خشخاش تغییر نام یافت به پیشرفت قابل توجهی رسید ولی این واحد هرگز انتظارات INL را در رابطه با میزان نابودی محصولی که می‌توانست به دست آید، برآورده نکرد. این امر عمدتاً به دلیل انتظارات نادرست INL در مورد میزان محصولی بود که PEF می‌توانست در واقعیت با توجه به زمین (قلمرو)، ناامنی و

واقعیت‌های سیاسی مناطق محل کار خود، نابود کند. در یک ارزیابی بین‌سازمانی توسط دولت و بازرسان DOD اعلام شد: «اهداف ریشه‌کنی آزمایشی سفارت در کابل برای سال ۲۰۰۷ بسیار خوش‌بینانه بودند و فاقد فرایندهای برنامه‌ریزی روش‌شناختی برای ایجاد برنامه‌های ریشه‌کنی با اهداف واقع‌بینانه و منابع مناسب برای دستیابی به آنها بودند.

انشعاب بین اهداف و قابلیت‌ها در سال ۲۰۰۷، زمانی برجسته‌تر شد که INL به PEF اعلام کرد که باید ۱۰۰۰۰ هکتار زمین را نابود کند. یکی از پیمانکارانی که با PEF ارتباط نزدیکی داشت از این هدف به عنوان «یک کابوس عملی» یاد می‌کند و تأکید می‌کند که «هیچ راه عملی برای رسیدن به این هدف وجود نداشت... حتی اگر همه چیز درست پیش می‌رفت، تمام تراکتورها کار می‌کردند، هیچ‌گونه تهدید فیزیکی وجود نمی‌داشت و آب و هوا نیز خوب بود - ما فقط می‌توانستیم بخشی از این کار را انجام دهیم. ما ۳۲ تراکتور داشتیم و نرخ عملیاتی آنها بسته به مرحله کشت، تنها ۴۳ درصد بود. بهترین میزان نتیجه ممکن در حدود ۷۰۰۰ هکتار بود.»

با این حال دیدگاه‌های INL با تمایل به از بین بردن بیشترین میزان محصول ممکن شکل می‌گرفت. همان پیمانکاری که با PEF همکاری نزدیک داشت، اشاره می‌کند: «پاسخ، ۱۰۰۰۰ هکتار بود. INL بر معیارهای کمی تمرکز کرده بود اما لازم بود که بر جنبه‌های کیفی ریشه‌کنی تمرکز کند و یک برنامه کاهش محصول حاوی جایگزین‌های مناسب، اطلاعات عمومی و دسترسی به بازارها ارائه دهد. INL همچنان برای «تهدید معتبر» فشار می‌آورد؛ منظور INL از تهدید معتبر، سطح مورد نیاز نابودی محصول برای دستیابی به تأثیر استراتژیک بازدارندگی از کشت در فصل‌های کشت بعدی بود. مفهوم تهدید معتبر در سال ۲۰۰۴ در هنگامی مطرح شد که کاستا مدیر اجرایی UNODC گفت که ریشه‌کنی باید «به آستانه اعتبار برسد» که همان ۲۵ درصد محصولات است.

در نهایت این تلاش ناکام ماند. کمپین ۲۰۰۷ تحت فشار شدید برای انجام عملیات، به مشکل گزارش دهی مقادیر بیش از حد (غیر واقعی) دچار شد. PEF همچنان گزارش خود را ارائه می‌داد و مختصات نادرست GPS را برای مشخص کردن مزارع ریشه‌کن شده ثبت می‌کرد. تصاویر جمع‌آوری شده توسط انگلستان گزارش مقدار بیش از حد را نشان داد. محققان دانشگاه کرانفیلد که در حال انجام تحلیل‌های تصویری بودند، نتیجه گرفتند که برخی مناطق ریشه‌کن شده توسط PEF «به شدت بیش از مقدار واقعی تخمین زده شده‌اند.» به گفته یک پیمانکار سابق انگلستان، محققان پی بردند که «ارقام رو به اضافه شدن نمی‌روند و مقادیر در این زمینه بیش از حد گزارش شده‌اند.» همانند سال ۲۰۰۶، بنا به گفته پیمانکار انگلستان، INL دوباره بر سر این ادعاها به مجادله برخاست که باعث بررسی بیشتر داده‌ها شد. بازنگری مشترک ایالات متحده و انگلستان، در نهایت از تحلیل کرانفیلد پشتیبانی کرد و به این نتیجه رسید که در منطقه‌ای که طبق گزارش PEF ۷۰۰۰ هکتار نابود شده بود، در واقع ریشه‌کنی برای بیش از ۳۰۰۰ هکتار انجام نشده بود. ارقام مورد اختلاف ریشه‌کنی در سال ۲۰۰۷ و همچنین اختلاف ادامه‌دار در مورد مناطقی که باید ریشه‌کن می‌شد، روابط کاری میان مقامات مبارزه با مواد مخدر انگلستان و ایالات متحده را به عرصه کشمکش و پیچیدگی کشاند. PEF با وجود نگرانی‌ها درباره میزان واقعی ریشه‌کنی انجام شده و تردید برخی مقامات مبارزه با مواد مخدر در مورد اثربخشی آن، دو فصل بیشتر به کار خود ادامه داد. در سال ۲۰۰۸ این نیرو با مقاومت مسلحانه شدید مواجه شد و اعضای آن در مزرعه در معرض حملات مکرر قرار گرفتند.

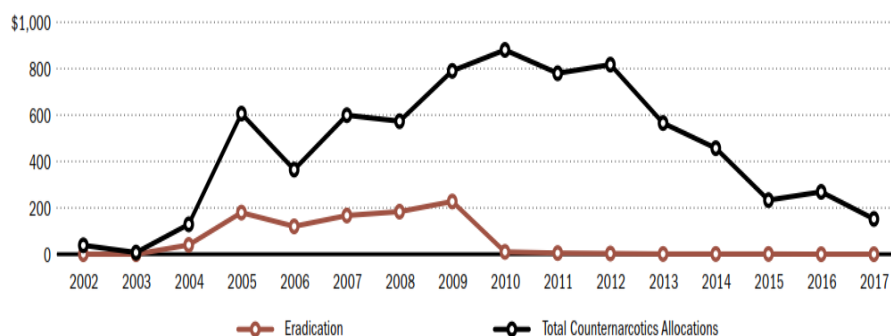
آخرین سال عملیات PEF، سال ۲۰۰۹ بود. با تغییر در دولت ایالات متحده، رئیس‌جمهور اوباما و SRAP Holbrooke رویکرد ریشه‌کنی محور به مبارزه با مواد مخدر را از دستور کار خارج کردند. (شکل ۸ را ببینید). پیش از این، در سال



۲۰۰۸، هالبروک اظهار کرده بود که اقدام برای ریشه‌کنی اجباری می‌تواند «بی‌اثرترین برنامه در تاریخ سیاست خارجی ایالات متحده» باشد. برخی از مقامات دولت ایالات متحده خاطر نشان می‌کنند که هالبروک معتقد بود اگر زمانی هم قرار است ریشه‌کنی انجام شود، باید تنها و تنها توسط افغان‌ها رهبری و اجرا شود. در نهایت، PEF منحل شد و پشتیبانی دولت ایالات متحده دوباره به سمت ریشه‌کنی به رهبری فرمانداران هدایت شد.

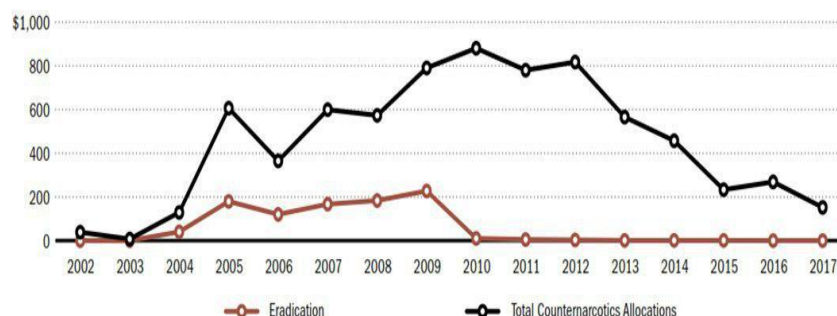
در طول شش سال، ۲۹۴۶ میلیون دلار بودجه برای نیروی ریشه‌کنی قراردادی تامین شد که در کل، ۹۴۴۶ هکتار را در طول آن سال‌ها تخریب کردند. این مجموع به مراتب کمتر از ۱۰۰۰۰ هکتار در سال بود که سیاست‌گذاران ارشد در INL پیش‌بینی می‌کردند.

#### بودجه ریشه‌کنی در مقایسه با کل بودجه مبارزه با مواد مخدر، سال‌های ۲۰۰۲-۲۰۱۷ (به میلیون دلار)



منابع مالی اختصاص یافته به امر امحاء در مقایسه با کل منابع مالی مبارزه با

### مواد مخدر



### ریشه‌کنی تحت هدایت فرمانداری‌ها

ایالات متحده علاوه بر PEF، از برنامه‌ای به نام «ریشه‌کنی به رهبری فرمانداری (GLE)» نیز حمایت می‌کرد. ایالات متحده و انگلستان برای تشویق GLE، «هزینه‌های واقعی ایجاد شده در ریشه‌کنی زمین‌های خشک‌شده» را به فرمانداران پرداخت می‌کردند. این پرداخت در ابتدا با ۱۲۰ دلار در هکتار در سال ۲۰۰۶ شروع شد و در سال ۲۰۰۹ به ۱۳۵ دلار در هکتار افزایش یافت و پس از منحل شدن PEF تقریباً دوبرابر شد و در سال ۲۰۱۱ به ۲۵۰ دلار در هکتار رسید. پرداخت‌ها برای GLE از طریق وزارت مبارزه با مواد مخدر انجام می‌شد که مبالغ را بر اساس تایید مقدار محصولات نابود شده توسط UNODC، به فرمانداران می‌پرداخت.

ایجاد انگیزه و ظرفیت برای انجام نابودی موثر محصولات در سطح استانی به هیچ وجه کار ساده‌ای نبود. اتهامات فساد، برنامه را محاصره کرد. در فصل‌های کشت ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳، شر محمد آخوندزاده، فرمانروای هلمند متهم شد که مناطق انتخابی MOI برای ریشه‌کنی را دور می‌زده است و در عوض مزارع مخالفان سیاسی و کشاورزان آسیب پذیر را هدف قرار می‌داده است. همانند PEF، در این مورد نیز ادعای گزارش بیش از حد درباره مقیاس ریشه‌کنی انجام شده تحت برنامه GLE

وجود داشت.

انگلستان در تلاش برای هماهنگ سازی سیاست ریشه کنی با استراتژی ملی کنترل مواد مخدر، یک واحد مرکزی ریشه کنی خشخاش را در MCN ایجاد کرد تا به که فرمانداران در شناسایی مناطق هدف ریشه کنی موجود در استان های شان کمک کند. مبنای این اهداف، مناطقی بود که می شد «برخوردارترین کشاورزان» را در آنها یافت. یک پیمانکار سابق انگلستان که در واحد ریشه کنی دخیل بود، سیاست «ریشه کنی هدفمند» را این چنین خلاصه می کند: «نیاز به هدف برای اثرگذاری و عمل. اگر در یک استان ۵۰۰۰ هکتار محصول پرورش می یابد و نمی توانیم همه آنها را نابود کنیم، تنها می توانیم مقداری از آن را از بین ببریم، بنابراین می توانیم برخوردارترین کشاورزان را نابود کنیم! دسترسی به جاده ها، بازارها، نامنی و آزادی حرکت را می بینیم. نقشه معیشت روستایی، خطرات و آسیب پذیری های آنها را تهیه می کنیم و تشخیص می دهیم که برخی از کشاورزان فرصت هایی دارند و برخی ندارند، بنابراین افراد دارای فرصت را هدف قرار می دهیم.» در سال های اولیه برنامه GLE، قبل از هر فصل کشت خشخاش، مقامات انگلستان و ایالات متحده کنفرانسی بین فرمانداران و MCN برگزار می کردند. در این کنفرانس، رهبران استان ها تشویق می شدند تا قبل و بعد از کاشت، علیه محصولات اقدام کنند و نقشه های هدف گذاری شده که توسط واحد مرکزی برنامه ریزی ریشه کنی تهیه شده بود با فرمانداران به اشتراک گذاشته می شد و مقیاس ریشه کنی مورد انتظار اعلام می شد. مذاکرات در مورد نوع کمک هایی که می بایست توسط انگلستان و ایالات متحده ارائه شود - معمولاً تهیه تراکتور - نیز در این کنفرانس انجام می شد.

تا سال ۲۰۰۵، انگلستان و ایالات متحده شروع به تحت فشار قرار دادن UNODC کردند تا ظرفیت خود را برای بررسی مساحت ریشه کنی انجام شده

توسط دولت‌های استانی و همچنین کیفیت محصولات ریشه‌کن شده توسعه دهد (مثلاً اینکه آیا محصول قبلاً برداشت شده بوده یا نه). پیش از سال ۲۰۰۵، هیچ گونه تایید مستقلی برای داده‌های ریشه‌کنی که توسط مقامات افغان گزارش شده بودند وجود نداشت. در فصل کشت ۲۰۰۳-۲۰۰۲، مقامات افغان گزارش دادند که ۲۱۴۳۰ هکتار خشخاش را از بین برده‌اند. UNODC این ارقام را در پیمایش سالانه خود ذکر کرد ولی اذعان کرد که «این پیمایش به هیچ وجه کارایی کمپین ریشه‌کنی را مورد نظارت و ارزیابی قرار نداده است. پیمایش سالانه UNODC برای سال ۲۰۰۴ هیچ گونه ارقام و آماری را از ریشه‌کنی گزارش نکرد.

UNODC با وجود بی‌میلی اولیه، در نهایت موافقت کرد که ظرفیت خود را برای بررسی دقیق ریشه‌کنی توسعه دهد. UNODC برای ایجاد توانایی انجام این کار به زمان نیاز داشت و این مسئله به نگرانی در مورد صحت گزارش‌های ریشه‌کنی تا حداقل سال ۲۰۰۸ منجر شد. UNODC تا سال ۲۰۰۷، بیش از حد بر پیمایش‌گرانی که پس از پایان کمپین ریشه‌کنی از مناطق روستایی بازدید می‌کردند اتکا می‌کرد و این کار موجب دشواری بررسی دقیق می‌شد زیرا بسیاری از مزارع پیش از آن پاک‌سازی شده بود. انگلستان و ایالات متحده هر دو برای فرایند بررسی بودجه فراهم می‌کردند. در مجموع، وزارت امور خارجه گزارش داد که بین سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۲، ۱۳ میلیون دلار به تلاش‌های شامل بررسی اختصاص داده است.

با وجود سرمایه‌گذاری در بررسی، نگرانی‌های پایداری در مورد گزارش بیش از حد GLE وجود داشت. سفارت کابل در ۲۰۰۶ اذعان کرد که «UNODC رسماً نسبت به ارقام و آمار [GLE] تردید کامل دارد.» گزارش UNODC در آوریل ۲۰۰۶ که در تلگرام ۲۰۰۶ به آن اشاره شده بود، می‌گوید «ارقام GLE، برآورد بیش از حد و نادرستی از مساحت ریشه‌کن شده واقعی است.»

انگلستان و ایالات متحده بر سر مقیاس انجام ریشه‌کنی اختلافات فراگیری داشتند. INL اغلب سیاست ریشه‌کنی انگلستان را مشکل‌ساز می‌دانست و حتی آن را «مبهم و نامشخص» توصیف می‌کرد؛ انگلستان به دلیل مقدار محدود ریشه‌کن شده حاصل توسط نیروی ریشه‌کنی، مورد سرزنش بود. انگلستان برای حفظ روابط کاری خود با ایالات متحده، گاهی کمپین ریشه‌کنی‌ای را دنبال می‌کرد که بر خلاف اصل ریشه‌کنی هدفمند آن در مناطق دارای جایگزین‌های مناسب بود. در نهایت، علی‌رغم تلاش‌های واحد مرکزی برنامه‌ریزی ریشه‌کنی برای ایجاد مجموعه دقیقی از محدودیت‌ها در مورد تعیین مناطق هدف احتمالی برای ریشه‌کنی، پافشاری ایالات متحده همراه با واقعیت‌های سیاسی کار کردن در میان مخاطبان افغان برنامه در استان‌ها، به سیستم هدف‌گذاری ناکارآمدی منجر شد.

انتقادات از GLE در برخی موارد یکسوگرایانه به نظر می‌رسید، چون بسیاری از مشکلاتی که GLE به آنها دچار شده بود، در مورد تلاش‌های ریشه‌کنی PEF نیز وجود داشت. با این حال، در سال ۲۰۰۶ مقامات ایالات متحده و همچنین تیم مبارزه با مواد مخدر سفارت انگلستان که مشتاق به حفظ روابط صمیمانه با متحد اصلی خود در کابل و گزارش موفقیت‌آمیز مبارزه با ریشه‌کنی بودند، عمدتاً گزارش بیش از حد مقیاس توسط نیروی ریشه‌کنی را نادیده می‌گرفتند.

سفیر نیومن این وضعیت را چنین توصیف می‌کند: «ریشه‌کنی کافی برای راضی نگه داشتن واشنگتن و در عین حال خریدن زمان برای آن که دیگر عناصر این استراتژی آماده شوند.» یک پیمانکار سابق دولت انگلستان به چالش‌های استماع تحت شرایطی آشکارا سیاسی چون این وضعیت اشاره می‌کند:

در سال ۲۰۰۵، ما تصاویری را می‌دیدیم که نشان می‌داد میزان نابود شده کمتر از ۵۰ درصد میزان ادعا شده است. نتیجه این گزارش، برخورد با رئیس تیم مبارزه با مواد مخدر سفارت انگلستان بود. گزارش‌های پیروزمندان‌های از PEF و GLE وجود

داشت که ادعا می‌کردند محصولات بسیاری نابود شده است. با این حال، ما تصاویر حاشیه نویسی شده‌ای داشتیم که نشانگر ارقام واقعی بودند و آنها را به رئیس تیم مبارزه با مواد مخدر سفارت انگلستان نشان دادیم. به ما گفته شد: «آمار شما اشتباه است. این اعداد درست نیستند. افرادی که در مزارع حضور داشته‌اند درست می‌گویند.» من اصرار کردم، من به شما تحلیل، تصاویر و نوشته‌های مبتنی بر علم ارائه می‌کنم. اما رئیس تیم مبارزه با مواد مخدر سفارت انگلستان، همانند ایالات متحده و سازمان ملل متحد، تنها می‌خواست ارقام بزرگ را ارائه دهد.

به رغم نگرانی‌ها درباره گزارش بیش از حد مقادیر، UNODC در پایان فصل کشت ۲۰۰۶ گزارش داد که ۱۵۳۰۰ هکتار نابود شده است.

تا سال ۲۰۰۸، بسیاری از مشکلات مربوط به بررسی و تأیید ریشه‌کنی حل شده بود. تصاویر ماهواره‌ای فراوان‌تر بود و پس از مشکلات سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷، فشار سیاسی کمتری برای رسیدن به اهداف غیر قابل دستیابی وجود داشت. تأیید ریشه‌کنی GLE با اجرای یک پروژه ردیابی تراکتور تقویت شد؛ این پروژه با قرار دادن یک دستگاه GPS در هر تراکتور برای ردیابی حرکات آن بهبود یافت.

گرچه تأیید صحت ریشه‌کنی بهبود یافت ولی اختلاف نظر در مورد محل ریشه‌کنی همچنان ادامه داشت. INL صرف نظر از شرایط، برای برآورده کردن نیازهای سیاسی و رسیدن به آستانه «تهدید معتبر» ۲۵ درصد، همچنان از ریشه‌کنی دفاع می‌کرد و موافقت کرد که صرف نظر از این که محصول در منطقه مورد هدف MCN باشد یا نه، به فرمانداران خسارت بپردازد؛ این کار تلاش‌ها برای ترویج کمپین هدفمند را تضعیف می‌کرد. یک مقام سابق انگلستان ادعا کرده است: «برخی در INL موضع انگلستان را در مورد ریشه‌کنی هدفمند پذیرفتند اما بسیاری آن را نپذیرفتند. من باور ندارم که INL هرگز این ایده را پذیرفته باشد که کشاورزان بتوانند در سال بعدی پس از نابودی دوباره محصول بکارند.»

تنها تا فصل‌های ریشه‌کنی ۲۰۱۰-۲۰۰۹ نبود که INL سیاست خود را با سیاست انگلستان و استراتژی ملی ملی مبارزه با مواد مخدر افغانستان هماهنگ کرد و تنها در مناطق هدف مشخص شده توسط MCN، پرداخت‌هایی را برای ریشه‌کنی انجام داد. وقتی در آوریل ۲۰۱۴، ایالات متحده به موقعیتی که تا قبل از ۲۰۰۹ داشت، بازگشت و موافقت کرد که «بابت کل مساحت تأیید شده توسط UNODC هزینه پردازد»، مشخص شد که این هماهنگی کوتاه مدت است.

در نهایت، پیگیری سرسختانه سم‌پاشی توسط INL، عاملی کلیدی بود که ایالات متحده، انگلستان و افغانستان را از ایجاد سیاست ریشه‌کنی مشترک باز داشت.

GLE پس از ریشه‌کن کردن ۹۶۷۲ هکتار در سال ۲۰۱۲، رو به کاهش رفت. افزایش میزان ناامنی، حملات مستقیم به تیم‌های ریشه‌کنی و خروج نیروهای نظامی بین‌المللی، تداوم GLE را دشوارتر کرد. در سال ۲۰۱۳، ۱۴۳ تاسیسات مربوط به ریشه‌کنی وجود داشت که در سال ۲۰۱۱ تنها ۲۰ عدد بود. انتخابات ریاست جمهوری افغانستان در میانه کمپین ریشه‌کنی بهاره در سال ۲۰۱۴، ریشه‌کنی محصولات را به طور خاص از دیدگاه امنیتی و کسب حمایت انتخاباتی در مناطق روستایی، چالش برانگیز کرد. نگرانی‌های فزاینده‌ای نیز در مورد دقت گزارش‌دهی پس از خروج نیروهای خارجی و از بین رفتن نظارتی که تصاویر و دستگاه‌های ردیابی GPS همراه آورده بودند، وجود داشت. برای مثال، ریشه‌کنی در بدخشان بین سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۵، بخش قابل توجهی از کل GLE را به خود اختصاص داده بود و ادعا می‌شد که از یک چهارم تا نیمی از محصولات کشت شده هر ساله را نابود کرده است. بر اساس یک گزارش، این ارقام نشان‌دهنده «سطحی تقریباً غیر قابل تصور از ریشه‌کنی در استان است.» در سال ۲۰۱۶، GLE تنها ۳۵۵ هکتار کشت را نابود کرد.

### پیگیری سم‌پاشی توسط INL

فشار مکرر INL برای آن که حکومت افغانستان را وادار به صدور اجازه سم‌پاشی هوایی و مستقر در زمین کند به مراتب تفرقه افکن‌ترین موضع در تلاش‌های ریشه‌کنی بود، به خصوص با توجه به مخالفت گسترده‌ای که استفاده از علف‌کش‌ها در افغانستان و در میان متحدان ناتو داشت. پیگیری سم‌پاشی توسط INL همچنین مخالفت پرشور بسیاری از سازمان‌های دولتی ایالات متحده، به ویژه DOD را به همراه داشت که استراتژی ضدشورش آن بر کمک مردم روستایی متکی بود. مجادلات دیپلماتیک در زمینه سم‌پاشی، موجب تضعیف پیوسته قدرت دولت انگلستان به عنوان کشور پیشرو در مبارزه با مواد مخدر شد و اغلب به جدایی بیشتر با دولت افغانستان و دیگر متحدان انجامید. در نهایت، پیگیری سرسختانه سم‌پاشی توسط INL عاملی کلیدی بود که ایالات متحده، انگلیس و افغانستان را از ایجاد خط مشی ریشه‌کنی مشترک باز می‌داشت.

### سم‌پاشی هوایی

اولین پیشنهاد برای سم‌پاشی هوایی در سال ۲۰۰۴ و در زمانی بود که گروه برنامه‌ریزی بین‌سازمانی سفارت ایالات متحده، «برنامه اقدام اجرایی کوتاه مدت مبارزه با مواد مخدر» را برای سپتامبر ۲۰۰۴ تا سپتامبر ۲۰۰۵ ایجاد کرد. این برنامه اقدام، به نیاز به تصمیم‌گیری در مورد ابزار ریشه‌کنی ۲۰ تا ۳۰ هزار هکتار زمین مربوط می‌شد و استان‌های بدخشان و هلمند، اهداف «ریشه‌کنی هوایی» آن بودند. این برنامه هزینه کمپین هوایی را از ۲۵ تا ۳۰ میلیون دلار تخمین زده بود و پیش‌بینی کرده بود تصمیم‌گیری درباره ریشه‌کنی تا اکتبر ۲۰۰۴ انجام شود و تیم ریشه‌کنی هوایی بین ماه‌های مارس و مه ۲۰۰۵ اعزام گردد. این برنامه به موافقان و مخالفان ریشه‌کنی هوایی نمی‌پرداخت ولی ظاهراً گنجاندن سم‌پاشی هوایی در برنامه، انگیزه به کارگیری تمام ابزارهای در دسترس را برای ریشه‌کن کردن



محصولات منعکس می‌کرد و فوریت شدید در مبارزه با مواد مخدر را این گونه بیان می‌نمود: «زمان برای ایجاد تأثیر ضروری به منظور معکوس کردن وضعیت رو به پایان است - همه چیز در معرض تهدید قرار دارد.»

در دسامبر ۲۰۰۴، آژانس‌های خبری حادثه‌ای را در ننگرهار گزارش دادند که طی آن تعدادی از روستاییان و رهبران قبیله‌ای افغان ادعا کرده بودند هواپیمایی ناشناس، یک ماده شیمیایی سمی را روی زمین‌های کشت خشخاش پاشیده است. یک متخصص ارشد بین‌المللی کشاورزی که در زمان حادثه در ناحیه رودات ننگرهار کار می‌کرد نیز گزارش داد که گلوله‌های خاکستری تیره کوچکی را جمع‌آوری کرده.. که بر روی بتن در حیاط [مدرسه] پراکنده بوده‌اند.» در حالی که مقامات آمریکا هر گونه دخالتی را به شدت رد کردند، خلیل‌زاد سفیر آمریکا در نهایت اذعان کرد که «اتهامات [سم‌پاشی] بی‌پایه نبوده‌اند.»

چارلز، دستیار وزیر امور خارجه در INL از برنامه اقدام گروه برنامه‌ریزی بین‌سازمانی حمایت کرد؛ سپس خلاصه این برنامه توسط وزیر امور خارجه کالین پاول به اطلاع رئیس‌جمهور بوش رسید. با این حال، مخالفت با کاربرد سم‌پاشی هوایی به پیشنهاد این برنامه، گسترده بود. یکی از مقامات ارشد DOD با اشاره به این که این طرح مخالفان بسیاری دارد که سفیر خلیل‌زاد و رئیس‌جمهور کرزای مهم‌ترین آنها هستند گفته است: «کرزی و خلیل‌زاد پاسخ منفی دادند. نمی‌شد آنان را مجبور کرد و هیچ PRT هم این مسئله را در منطقه خود نمی‌خواست.» یکی از مقامات ارشد ارتش آمریکا اظهار داشت که «ارتش آمریکا به شدت با سم‌پاشی هوایی مخالف بود. هیچ‌کس در ارتش آمریکا یا OSD از سم‌پاشی هوایی حمایت نمی‌کرد.» همان مقام خاطرنشان می‌کند که پافشاری INL منجر به استقرار سم‌پاش‌ها در پاکستان شد که در آن زمان «تلاش زیادی برای متوقف ساختن آن انجام گرفت.» مخالفت با سم‌پاشی هوایی بسیار وسیع بود، برخی در کنگره پیشنهاد دادند که رابرت چارلز به

خاطر حمایت از این ایده از پست دستیار وزیر امور خارجه در امور INL کنار گذاشته شود. به علت این مخالفت، سم‌پاش‌های مستقر شده هرگز در افغانستان عملیاتی انجام ندادند و برنامه معرفی سم‌پاشی هوایی در فصل کشت ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۵ در نهایت رد شد.

برخی منابع نشان می‌دهد که INL هم‌چنان قصد داشت از سم‌پاشی هوایی استفاده کند. سطوح تخریب محصولات در این روش سیستماتیک، بیش از حد واقعی آن به مقامات ارشد وعده داده شده بود و کنگره از برخی افرادی که فعالانه در ریشه‌کنی مشارکت داشتند خواست استدلال کنند که قصد INL آن است که ریشه‌کنی زمینی را یک شکست جلوه دهد تا حرکت به سوی سم‌پاشی هوایی را توجیه نماید. گزارش ۲۰۰۶ GAO اظهار داشت: «ایالات متحده در ابتدا برنامه‌ریزی می‌کرد تا از هواپیماهای سم‌پاش روی محصولات زراعی برای پخش علف‌کش‌ها روی خشخاش تریاک قبل از قابل برداشت شدن آنها استفاده کند.» در گزارش بعدی GAO 2010 نیز آمده است: «در ابتدا ایالات متحده قصد داشت با سم‌پاشی هوایی علف‌کش‌ها، کار نیروی مرکزی ریشه‌کنی شامل پلیس مبارزه با مواد مخدر افغانستان را تکمیل و تقویت کند.» یک پیمانکار سابق دولت انگلیس نیز ورود شاخه هوایی INL در سال ۲۰۰۶ را «پیش‌تاز طرح سم‌پاشی برنامه‌ریزی شده در افغانستان - هلی کوپترهای مسلح برای حفاظت از هواپیماها» توصیف می‌کند. بحث‌های پاترسون از INL و کاستا از UNODC در اواسط سال ۲۰۰۶ نیز نشان می‌دهد که ریشه‌کنی هوایی هنوز از دستور کار این دو سازمان خارج نشده بود.

### سم‌پاشی مبتنی بر زمین

INL پس از شناخت قدرت مخالفت با سم‌پاشی هوایی، توجه خود را به کمپین سم‌پاشی مبتنی بر زمین معطوف کرد. تا اواسط سال ۲۰۰۶، تلاش دیپلماتیک وسیعی در حال انجام بود تا تأیید این کار از مقامات افغان و انگلستان گرفته شود.

تلگرام سفارت در ژوئیه ۲۰۰۶ بر این واقعیت تاکید کرده بود که «اگرچه [دولت افغانستان] در سال گذشته با سم‌پاشی هوایی موافقت نکرد ولی دولت ایالات متحده در حال گفتگو با انگلیس بود تا به روش‌هایی برای کسب موافقت [افغانستان] با سم‌پاشی زمینی در مزارع تریاک دست یابد. این کار کم هزینه‌تر بود و شاید با مخالفت کمتری [در افغانستان] مواجه می‌شد.»

گزارش سال ۲۰۰۶ سفارت در کابل، هزینه‌های تقویت PEF را برای حمایت از سم‌پاشی‌های زمینی تخمین زد. رئیس جمهور کرزای نشان داد که در همان سال از سم‌پاشی زمینی حمایت می‌کند. ارزیابی اثرات زیست محیطی ریشه‌کنی با علف‌کش‌ها نیز منتشر شد. عناصری در کنگره به صورت عمومی از INL خواستند که کرزای را در مورد سم‌پاشی زمینی تحت فشار قرار دهد. پس از تکمیل این اقدامات اولیه و دستیابی به توافق بین سازمانی، سفارت مسئول بود دیگران را متقاعد کند که «با تصمیم مدیران در ۶ نوامبر ۲۰۰۶ به تایید سم‌پاشی زمینی در افغانستان، همراه با حمایت قوی وزیر رایس، والترز مدیر ONDCP، برنز معاون وزیر، پترسون دستیار وزیر و بسیاری دیگر، نباید تردیدی... در مورد تعهد [دولت ایالات متحده] به عملی کردن سم‌پاشی‌های زمینی به عنوان بخشی از کمپین ریشه‌کنی نیرومند [دولت افغانستان] باقی بماند.

مقامات ایالات متحده آن چنان به تصویب کمپین سم‌پاشی دستی اطمینان داشتند که تجهیزات و گلیفوسات مورد نیاز برای سم‌پاشی زمینی را به کابل منتقل کردند و فرایندهای لازم برای «تهیه علف‌کش بیشتر در صورت لزوم» را مستقر نمودند. پیشرفت تدارکات چنان بود که PEF گزارش داد آماده است تا در عرض ۲۴ ساعت مستقر شود - و به گفته یک مشاور غربی در آن زمان، اگر رئیس جمهور کرزای عملیات را لغو نمی‌کرد، PEF این کار را انجام می‌داد.

علیرغم حمایت مقامات دولتی ارشد ایالات متحده، انگلستان تمایلی به حمایت از

سم‌پاشی زمینی نداشت. با توجه به این که بیانیه تاثیر زیست محیطی نشان می‌داد که «پاشنده‌های کوله پشتی (به جای آن که روی وسایل نقلیه همه منظوره یا تراکتور نصب شده باشند)، تجهیزات انتخابی پاشیدن علف‌کش برای ریشه‌کنی خشخاش در ۱۰۰ متری سایر محصولات، به ویژه گندم بوده‌اند» و این کار در مناطق کشت خشخاش رایج بود، مقامات انگلستان، کارایی این روش را به چالش کشیدند. نگرانی‌هایی نیز وجود داشت که نیازهای آبی برای سم‌پاشی زمینی - بین ۱۰۰ تا ۴۰۰ لیتر آب شیرین مورد نیاز در هر هکتار - می‌تواند مشکلاتی را ایجاد کند، به ویژه در مناطق مستعد خشکسالی کشور که آب باید تا آنجا حمل می‌شد.

نگرانی‌ها بیش از همه در مورد این بود که آیا سم‌پاشی‌های زمینی دقیقاً در معرض مشکلات امنیتی، سیاسی و تدارکاتی‌ای است که دیگر کمپین‌های ریشه‌کنی با آن رو به رو بوده‌اند یا نه. بررسی PEF منتشر شده توسط سفارت کابل در سال ۲۰۰۶ اذعان می‌کند که سم‌پاشی مبتنی بر زمینی «یک راهکار جادویی نیست» و می‌افزاید:

هر روز هکتارها یا جریب‌ها زمین از تأثیرات خارج از توان فیزیکی ریشه‌کن‌ساز آسیب می‌بینند. اگر تیم‌های ریشه‌کنی در انتخاب مزارع در مناطق بسیار متراکم کشت خشخاش آزاد باشند، می‌توانند ریشه‌کنی را با حداکثر ظرفیت خود انجام دهند. با این حال، اگر آنها توسط نمایندگان فرمانداری... به مزارع کوچک با پراکنش گسترده‌ای هدایت شوند که قبلاً محصول آنها برداشت شده باشد، نرخ کلی کار کاهش خواهد یافت.

در همان گزارش آمده است: «مهم‌تر از همه، [سم‌پاشی زمینی] به عنوان جاده صاف‌کن برای کسب پذیرش مواردی به جز وسایل مکانیکی و دستی طراحی شده است» به این معنی که سم‌پاشی مبتنی بر زمین به منظور ایجاد سابقه‌ای/نمونه‌ای برای سم‌پاشی هوایی طراحی شده است.

انگلیس با وجود تردیدهای مهم، در نهایت تسلیم شد و به تلاش های ایالات متحد برای متقاعد کردن دولت افغانستان به صدور اجازه عملیات بسیار محدود سم پاشی زمینی پیوست. کرزای قبلا اشاره کرده بود که از سم پاشی های زمینی پشتیبانی می کند، اما به «توافق بین المللی» نیاز دارد. با پشتیبانی انگلیس، مسئله در ژانویه ۲۰۰۷ در کابینه افغانستان مطرح شد و کابینه به سرعت درخواست را رد کرد.

یکی از مقامات ارشد انگلستان در کابل معتقد است این رویداد «تنها زمانی بود که کابینه افغانستان جلسه ای را تحت شرایط خود برگزار کرد و در مورد موضوع به بحث نشست.» مشخص بود که شماری از وزرای افغان «قاطعانه و آشکارا با پیشنهاد سم پاشی زمینی مخالفت خواهند کرد.» داگ وانکل، مدیر سابق ستاد مبارزه با مواد مخدر کابل در سفارت، گزارش داد که قبل از نشست کابینه، معاون وزیر بهداشت، فیض الله کاکار گفته است: «ما نمی توانیم هزینه های طی این مسیر را بپردازیم.» کاکار که دکترای سم شناسی دارد، یکی از صریح ترین منتقدان این طرح در جلسه کابینه بود. بعدها سفیر نیومن نوشت: «من هرگز افراد کابینه را در بیان دیدگاه های شان آن قدر شیوا، صریح و استوار ندیده بودم.»

«تا زمانی که جلسه کابینه افغانستان برگزار شد، متوجه نشده بودم که به هیچ وجه راهی برای سم پاشی وجود ندارد. کل کابینه علیه این طرح بودند. من فکر می کردم که ما باید تسلیم شویم. اگر ما نمی توانستیم این افراد تحصیل کرده را متقاعد کنیم که طرح امکان پذیر است، پس نخواهیم توانست افغان های روستایی را نیز قانع کنیم.»

در پی رد عملیات سم پاشی زمینی توسط کابینه افغانستان، سفیر نیومن متقاعد شد که دولت ایالات متحده باید دست از تلاش برای فریفتن مقامات افغان به استفاده از سم پاشی بردارد. او بعدا اظهار داشت: «تا زمانی که جلسه کابینه افغانستان

برگزار شد، متوجه نشده بودم که به هیچ وجه راهی برای سم‌پاشی وجود ندارد. کل کابینه علیه این طرح بودند. من فکر می‌کردم که ما باید تسلیم شویم. اگر ما نمی‌توانیم این افراد تحصیلکرده را متقاعد کنیم که طرح امکان‌پذیر است، پس نخواهیم توانست افغان‌های روستایی را نیز قانع کنیم.» نیومن سم‌پاشی را «یکی از احمقانه‌ترین ایده‌ها برای کنترل مواد مخدر در افغانستان» می‌داند.

با این حال، رد شدن سم‌پاشی زمینی توسط کابینه افغانستان، فشار ایالات متحده برای انجام آن را پایان نداد. در یادداشت استیو کول، مسئله در بالاترین سطوح دولت بوش مطرح شد/کشیده شد، چرا که بسیاری از مقامات ارشد از جمله رئیس‌جمهور، در مورد نیاز به تصویب کمپین ریشه‌کنی هوایی به شیوه کلمبیا مقاعد شده بودند:

به کارگیری برنامه کلمبیا برای افغانستان توسط بوش، عمده‌ترین تغییر را در سیاست ایالات متحده در جنگ از سال ۲۰۰۲ به بعد ایجاد می‌کرد. .... در اواخر ۲۰۰۶ و اوایل ۲۰۰۷، بوش در رابطه با افغانستان قویا از سم‌پاشی روی کشت محصولات خشخاش با هواپیما در قلب کشور طالبان حمایت می‌کرد. دولت در آوریل ۲۰۰۷ با انتصاب ویلیام وود به عنوان سفیر ایالات متحده در افغانستان، پیگیری عملیات سم‌پاشی را مضاعف کرد. سفیر وود قبلا به عنوان سفیر در کلمبیا خدمت کرده بود و اعتقاد راسخی به اثربخشی سم‌پاشی هوایی داشت.

### پایان بحث‌های سم‌پاشی

در سال ۲۰۰۷ کشت خشخاش به رکورد جدید ۱۹۳۰۰۰ هکتار رسید که موضع سفیر وود و شویچ هم‌هنگ‌کننده مبارزه با مواد مخدر را تقویت می‌کرد. وود در نشست گروه مشورتی سیاست در اوت ۲۰۰۷، از کمپین «سم‌پاشی زمینی گلیفوسات» حمایت کرد و مدعی شد: «اگر ریشه‌کنی مبتنی بر زمین در این مزارع ناکام بماند، [ایالات متحده] آماده خواهد بود تا تکنیک‌های تهاجمی‌تری در نظر

بگیرد.» وود همچنین به ارقام تایید نشده تهدید معتبر اشاره کرد و گفت: «کاستا مدیر UNODC چندین بار گفته است که ریشه‌کنی باید برای جلوگیری از کشت، حداقل ۲۵ درصد از محصول را نابود سازد... ما هماهنگ با توصیه کاستا از یک هدف مشخص برای سال برداشت ۲۰۰۸ حمایت می‌کنیم، ۲۵ درصد از ۲۰۰۰۰۰ هکتار این سال، یا همان ۵۰۰۰۰ هکتار.» شویچ در نیویورک تایمز نوشت که وود در حمایت از «یک برنامه گسترده ریشه‌کنی هوایی ایمیلی به او فرستاده است؛ این برنامه ۸۰ هزار هکتار کشت خشخاش در استان هلمند را نابود می‌کند و ضربه مرگباری به ریشه معضل مواد مخدر وارد خواهد آورد.

یک مقام سابق مبارزه با مواد مخدر انگلستان براساس سفر به واشنگتن در تابستان سال ۲۰۰۷، شویچ را فردی «کله شق و سرسخت» توصیف کرد که اطمینان دارد سم‌پاشی هوایی «اتفاق خواهد افتاد. او تصور می‌کرد که همه چیز را آماده کرده است.» این مقام رسمی می‌افزاید: «افراد در دولت ایالات متحده از موضع مخالفت به سمت خنثی شدن رفته بودند، اما من باور نمی‌کردم که شرایط به جز مساحت تغییر کرده باشد.»

در پاییز سال ۲۰۰۷، کاستا از UNODC در حمایت از سم‌پاشی هوایی در نشست ناتو در بروکسل به سفیر وود و شویچ در پیوست. کاستا به طور خصوصی به مقامات آمریکایی گفت که «او به این نتیجه رسیده است که احتمالاً در سال‌های آینده، ریشه‌کنی هوایی تنها ابزار معکوس کردن روند کشت خشخاش خواهد بود.» حامیان سم‌پاشی ادعا می‌کردند که ریشه‌کنی مبتنی بر زمین، «ناکارآمد، پرهزینه و خطرناک است و احتمال فساد اداری در میان مقامات محلی را نسبت به ریشه‌کنی هوایی افزایش می‌دهد.» یک عنصر ضروری کمپین پیشنهادی سم‌پاشی هوایی، چیزی بود که شویچ آن را «مزارع مواد مخدر» و «مزارع خشخاش در اندازه صنعتی» متعلق به «فرصت طلبان طرفدار دولت» و «هواداران طالبان» می‌خواند. بر

اساس استراتژی مبارزه با مواد مخدر سال ۲۰۰۷، «بسیاری از پرورش دهندگان خشخاش هلمند، زمین‌داران ثروتمند، مقامات فاسد و دیگر فرصت طلبان بودند.» این استراتژی تاکید می‌کرد که در هلمند حداقل ۷۵ درصد خشخاش توسط کشاورزان فقیر فاقد جایگزین‌های اقتصادی قانونی برای معیشت کشت نمی‌شود.» با این استدلال، سم‌پاشی تنها کشاورزان «ثروتمندی» را هدف قرار می‌داد که به روش‌های معیشتی جایگزین دسترسی داشتند.

برخی در دسترس بودن و صحت چنین اطلاعاتی را مورد سوال قرار داده‌اند. سفیر نیومن یادآور شد که تلاش برای هدف قرار دادن تولیدکنندگان بزرگ به منظور ریشه‌کنی در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷ بسیار دشوارتر از پیش بینی بود:

ما متوجه شدیم که در عمل عمدتاً به این دلیل که بخش زیادی از زمین‌ها به صورت شراکتی کشت می‌شدند یا بدون سند صادره شده بودند، یا به دلیل سردرگمی ناشی از سال‌های جنگ در مالکیت، اغلب نمی‌توانیم بگوییم که چه کسی مالک چه زمینی است. پیش از شروع کار، اظهارات بسیاری درباره اینکه چگونه مالکان بزرگ شناخته شده بودند، وجود داشت اما هنگامی که تلاش کردیم آنها را هدف قرار دهیم، اطمینان به سردرگمی تبدیل می‌شد.

یک پیمانکار سابق ریشه‌کنی می‌گوید: «در اصل، هدف‌گذاری ریشه‌کنی یک ایده عالی بود، اما در واقع، اطلاعاتی وجود نداشت، به عنوان مثال، اطلاعات مربوط به مالکیت زمین. این ایده بر اساس اطلاعاتی بود که وجود نداشت و نشان نمی‌داد که چه چیزی در زمین وجود دارد.»

همچنین نگرانی‌هایی در مورد تاثیر سم‌پاشی بر محصولات قانونی و مردم وجود داشت. محصولات قانونی معمولاً در نزدیکی خشخاش پرورش می‌یافتند و خانه‌ها و روستاها اغلب در نزدیکی محصولات کشاورزی بودند. این مسئله باعث افزایش احتمال آسیب غیرمنتظره سم‌پاشی هوایی به محصولات قانونی شد که با گسترش



معیشت‌های جایگزین مقابله می‌نمود. حتی اگر مواد شیمیایی مورد استفاده برای انسان یا دام‌ها مضر نبود، درک عمومی غلط می‌توانست وجود داشته باشد. هر گونه مرگ و میر یا بیماری غیر مرتبط (انسان‌ها یا دام‌ها) می‌توانست به اشتباه به سم‌پاشی مربوط باشد و طالبان احتمالاً از این مسئله به عنوان ابزاری برای گسترش جذب و حمایت استفاده می‌کرد.

با وجود این عدم اطمینان‌ها، تا نوامبر ۲۰۰۷ مشخص شد که برنامه ایالات متحده، آزمایش سم‌پاشی هوایی در ننگرهاار بوده است. ایالات متحده حضور چشمگیری در این استان داشت و از حمایت فرماندار گل آقا شیرزای برخوردار بود. برنامه، نابودی ۴۰۰۰ تا ۵۰۰۰ هکتار در ننگرهاار و سپس گسترش طرح در سرتاسر افغانستان بود. از نظر بعضی مقامات دولت افغانستان، «برنامه‌های سم‌پاشی آزمایشی» با توجه به شکنندگی شرایط کشور، غیر عاقلانه بود. یک وزیر سابق افغانستان می‌گوید: بنای سم‌پاشی هوایی بر ایدئولوژی‌های عجیب و غریب بود. چنین کاری به آزمایش در آزمایشگاه می‌مانست، اما افغانستان آزمایشگاه نیست بلکه موقعیتی سرشار از تنش دارد.»

انگلستان این دیدگاه را مطرح کرد که ریشه‌کنی هوایی تأثیر نامطلوبی بر امنیت خواهد داشت و تنها به کاهش کوتاه مدت کشت خشخاش منجر خواهد شد. دیوید میلیبند، وزیر امور خارجه انگلیس، به مقامات گفته است که انگلیس از سم‌پاشی هوایی حمایت نمی‌کند و کاندولیزا رایس وزیر امور خارجه ایالات متحده را از تصمیم انگلستان مطلع خواهد کرد. سفیر انگلیس کوپر کولس در نیز به رئیس جمهور کرزای اطلاع داد که دولت انگلستان مخالف سم‌پاشی هوایی است و از مخالفت او نیز حمایت می‌کند. سرانجام، گوردون براون، نخست وزیر تازه منصوب شده انگلیس نیز به رئیس جمهور بوش تلفن زد تا درخواست کند که کرزای را در این مورد تحت فشار قرار ندهد.

رئیس‌جمهور کرزی به شدت مخالف سم‌پاشی هوایی بود و در سال ۲۰۰۴ به خلیل‌زاد گفت که اگر او با این طرح موافقت کند، «یک عامل بیگانه محسوب خواهد شد که بهتر از ببرک کمال، دیکتاتور دست‌نشانده شوروی در هنگام حمله به افغانستان نیست.» یک مقام ارشد NSC بعدها اذعان کرد که ادامه فشار به کرزی برای اجرای سم‌پاشی «اشتباه استراتژیک» بوده است چون «رابطه بین کرزی و بوش را «تخریب» کرده بود. علاوه بر این، در هنگام آخرین فشارها به کرزی در مورد این موضوع در نوامبر ۲۰۰۷، یکی از مقامات یادآور شد که رئیس‌جمهور بوش گفته است که او در مسئله سم‌پاشی تا جایی که می‌توانسته پیش رفته است» و این پرونده اکنون بسته شده است.» رئیس‌جمهور بوش گفت که دیگر کرزی را در این باره تحت فشار نخواهد گذاشت و اعلام کرد که: «تنها یک رئیس‌جمهور می‌تواند در افغانستان وجود داشته باشد.» در پایان نوامبر ۲۰۰۷، رئیس‌جمهور کرزی به رایس وزیر امور خارجه گفت که اجازه نخواهد داد سم‌پاشی انجام شود.

### ریشه کنی: از نظریه تا واقعیت

همچنانکه پیشتر نیز اشاره شد، عموماً سه دلیل برای توجیه اجرای سیاست ریشه‌کنی در افغانستان اقامه می‌شود:

- ۱- این امر منجر به نابودی تخم خشخاش شده و در نتیجه مواد مخدری که برای توزیع، فروش و مصرف نهایی آماده شده را کاهش می‌دهد.
- ۲- این سیاست باعث گسترش یافتن نقش آفرینی دولت افغانستان در مناطق روستایی می‌شود که به طور سنتی دولت در آنجا حضور اندکی دارد.
- ۳- این سیاست باعث می‌شود محاسبات مبتنی بر منطق هزینه و فایده کشاورزان تغییر کرده و آن‌ها از کاشت خشخاش در فصل‌های آبی خودداری کنند. با این وجود، شواهدی که گزاره‌های فوق را پشتیبانی می‌کند، اندک و گیج‌کننده هستند. در واقع می‌توان گفتن سیاست ریشه‌کنی آمریکا، هیچ‌گاه منجر به نابودی

میزان کافی از خشخاش نشده و لذا کاهش میزان معناداری از توزیع، فروش و مصرف نهایی را در پی نداشته است. در سال ۲۰۰۷ گزارش‌های زیادی درباره اجرایی شدن این سیاست منتشر شد که مدعی بودند ۱۹,۰۴۷ هکتار خشخاش در جریان دو برنامه<sup>۱</sup> PEF و<sup>۲</sup> GLE از میان رفته است. اما این برنامه‌ها تأثیر ناچیزی تولید خشخاش کلی این کشور نهادند، چه اینکه کل محصول افغانستان در همان مقطع رکورد بی نظیر جدیدی را ثبت کرد و به ۸,۲۰۰ تن بالغ شد که نشان از افزایش صد در صدی نسبت به سال ۲۰۰۵ داشت. سیاست ریشه‌کنی در سال ۲۰۱۲، که گزارش‌ها از قبل دقیق‌تر شده بودند، منجر به نابودی ۹,۶۷۲ هکتار خشخاش شد. با این حال تا سال ۲۰۱۴ تولید تریاک نسبت به سال ۲۰۱۲، ۷۳ درصد - یعنی حدود ۶,۴۰۰ تن افزایش یافت.

این گزاره نیز که سیاست ریشه‌کنی منجر به افزایش حضور و نقش آفرینی دولت مرکزی افغانستان در مناطق روستایی شده است نیز به نظر بی‌سند و مبنا می‌رسد، به ویژه وقتی شکایات مردم از فساد و هدف قرار گرفتن جماعات آسیب‌پذیر و طرفدار نابودی محصول تریاک را در نظر بگیریم. یک تلگراف از سوی سفارت آمریکا در سال ۲۰۰۶ این مخاطرات را مورد بررسی قرار داده و تصریح می‌کند «حکومت مرکزی دسترسی خود را افزایش داده است؛ با این حال این امر ممکن است منجر به تأیید شدن باورهای دیرینی شود که شهروندان هلمند درباره فساد افسار گسیخته در ساختارهای استانی و محلی دولت در ذهن داشته‌اند.» همانطور که یکی از کارمندان فعال در NGO جنوب افغانستان نیز تأکید می‌کند «چهره غارتگر و عبوس تیم ریشه‌کنی، آن چیزی نبود که مردم باید در مناطق روستایی می‌دیدند.» کشاورزان افغان عملیات مختلف ریشه‌کنی را به «دزدی که شب‌ها به یغماگری می‌پردازد»

۱- سیاست تسلیحات ضروری پولیوویروس

۲- سیاست ریشه‌کنی توسط استانداری‌ها

تشبیه می‌کنند. مردم می‌خواهند حضور دولت با افزایش محسوس زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی همراه شود اما قضیه عکس است. در موارد بسیاری کشاورزان از اینکه دولت از بین بردن محصول آنها حفاظت از رفاهشان مقدم می‌شمارد ناراحتند. از سوی دیگر شواهد توجیه‌کننده سومین گزاره (اینکه ریشه‌کنی از کاشت مجدد در آینده جلوگیری می‌کند) نیز بسیار محدود است. همچنین مشخص شده که منابع «پاترسون»، دستیار پیشین وزیر خارجه آمریکا در امور بین‌الملل مواد مخدر و ضمانت اجرای قوانین در خصوص این اظهار نظر که «تهدید ریشه‌کنی، تنها عامل بازدارنده علیه رشد خشخاش است» نیز مبنای واقعی اندکی دارد. به علاوه هیچ شواهدی نیز از این ادعای «UNODC» پشتیبانی نمی‌کند که سیاست ریشه‌کنی ۲۵ درصد کل محصول تنها «تهدید معتبر» و عامل بازدارنده مهم است و مانع کشت مجدد در سال‌های آتی می‌شود. نکته مهم دیگر این است که عمدتاً رویدادهایی که در یک منطقه از افغانستان به وقوع می‌پیوندد ارتباط اندکی با رفتار مردم در نواحی اطراف پیدا می‌کند، چه رسد به دیگر استان‌ها. برای نمونه نابود سازی خشخاش در مناطق ناد علی و نهر سراج در هلمند مرکزی - که بالغ بر ۲۹ هزار هکتار خشخاش را در سال ۲۰۱۵ از بین برد - لزوماً تأثیری بر تصمیم کشاورزان در مناطق نوزاد و باگران واقع در شمال هلمند برای کت خشخاش ندارد، زیرا شرایط اقتصادی - اجتماعی، سیاسی و محیطی غالب در این نواحی کاملاً متفاوت است.

شواهدی که اداره بین‌المللی مواد مخدر و ضمانت اجرای قوانین برای اثبات قابلیت بازدارنده سیاست ریشه‌کنی بدانها استناد می‌کند عبارت از «تحلیل فضایی نشان از آن دارد که در سال ۲۰۱۱ تولید خشخاش در شعاع نیم کیلومتری مزارعی که در سال ۲۰۱۰ سیاست ریشه‌کنی در آن‌ها انجام شد، ۹۰ درصد کاهش یافته است.» ابتداً به نظر می‌رسد این تحلیل از نکات مثبتی برخوردار است، اما این

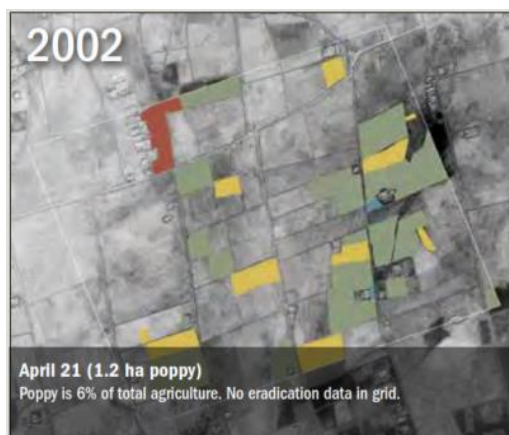
تحلیل بسیاری از دیگر متغیرهایی که در تصمیم‌گیری‌های کشاورزان پیرامون کشت موثر واقع می‌شود را نادیده می‌گیرد، به ویژه اهمیت تهاجمات نیروهای نظامی بین‌المللی و افغانی، ایجاد زیرساخت‌های امنیتی (از جمله پست‌های ایست و بازرسی و پایگاه‌های عملیاتی)، بالا بودن هزینه‌های توسعه که روی هم رفته منجر به افزایش بی‌سابقه در سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱ انجامید. پیش از هجوم نیروهای نظامی افغان و آمریکایی به مارجه (واقع در قلب منطقه کشت تریاک استان هلمند)، میزان زمین‌های کشاورزی که به کشت خشخاش اختصاص داده شد بود به ۶۰ درصد می‌رسید. پس از عملیات موسوم به «مشترک» که در جریان آن ۱۵ هزار تن از اعضای نیروی دریایی و نیروهای امنیت ملی افغان منطقه را در فوریه ۲۰۱۰ به تصرف درآوردند، زمین‌هایی که به کشت خشخاش اختصاص یافته بود به ۵ درصد (در بهار ۲۰۱۱) کاهش یافت. کشاورزان در منطقه مرکزی هلمند در آن مقطع از حضور نیروهای دولتی و بین‌المللی در مناطق روستایی با تعابیر جالبی یاد می‌کردند که در گزارش‌ها نیز بازتاب یافته است. آن‌ها می‌گفتند «در هر جاده یک پایگاه آیساف<sup>۱</sup> وجود دارد و این اقدام برای جلوگیری از کشت انجام شده است.

برعکس این یافته‌ها، «تحقیقات طولی» انجام شده در استان هلمند نشان از آن دارد که «در هر جا دولت به دلیل وخامت اوضاع امنیتی قادر به حضوری دائمی نبوده، سیاست ریشه‌کنی از سوی مردم به مثابه اقدامی تصادفی تعبیر شده که در راستای حامی‌پروری و فساد دولتی انجام می‌شود. این برداشت منجر به افزایش خشم کشاورزان از حکومت شد.» این یافته‌ها از آنچه تحلیل GAO<sup>۲</sup> مبنی بر اینکه مبارزه آمریکا با مواد مخدر در کلمبیا، پرو و بولیوی نشان می‌دهد «کنترل دولت بر مناطقی که کشت مواد در آن‌ها بیشتر است یکی از ملزومات موفقیت مبارزات

۱- نیروهای بین‌المللی کمک به امنیت

است.» تحلیل فضایی که برای پروژه سیگار انجام شده نیز نشان از آن دارد که ریشه‌کنی نسبت به آنچه «UNODC» و اداره بین الملل مواد مخدر و ضمانت اجرای قوانین وزارت خارجه آمریکا می‌گویند، نقش کم‌اهمیتی را در کاهش کشت خشخاش دارد. در برخی از مناطقی که مورد بررسی قرار گرفته است، کشت پیش از آنکه منطقه هدف سیاست‌های شدید و مکرر ریشه‌کنی قرار گیرد، کاهش یافته بود و این کاهش ناشی از دیگر عوامل نظیر فقدان امنیت است. برای مثال شکل شماره ۹ نشان می‌دهد که حد فاصل سالهای ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ که نیروهای نظامی به منطقه ناعدلی هجوم بردند و آن را در تصرف نگه داشتند، کشت خشخاش ۷۵ درصد کاهش یافت، یعنی از ۳۹,۶ هکتار به ۱۰,۱ هکتار رسید. در این دوره سیاست ریشه‌کنی اجرا نشده بود. با این وجود پس از چند دور اجرای سیاست ریشه‌کنی در خلال سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴ کشت خشخاش تنها ۴ هکتار کاهش یافت.

## نقشه محصول تریاک در منطقه ناد علی استان هلمند



۲۱ آوریل، سال ۲۰۰۲

خشخاش در حالی ۶ درصد از کل محصول کشاورزی را تشکیل می‌دهد که هیچ پروژه ریشه کنی اجرا نشده است.



۲۳ آوریل، ۲۰۰۹

خشخاش ۴۵ درصد کل محصول کشاورزی را تشکیل می‌دهد. هیچ پروژه ریشه کنی به شعاع ۲٫۵ کیلومتر انجام نشده است.



۷ آوریل، ۲۰۱۰

خشخاش ۶۰ درصد کل محصول کشاورزی را تشکیل می‌دهد. هیچ پروژه ریشه‌کنی به شعاع سه کیلومتر انجام نشده است.



۲۰ آوریل، ۲۰۱۱

خشخاش ۱۷ درصد از محصول کشاورزی را تشکیل می‌دهد. پروژه ریشه‌کنی در نزدیکی این محدوده اجرا شده اما در خطوط راهنما به آن اشاره نشده است.



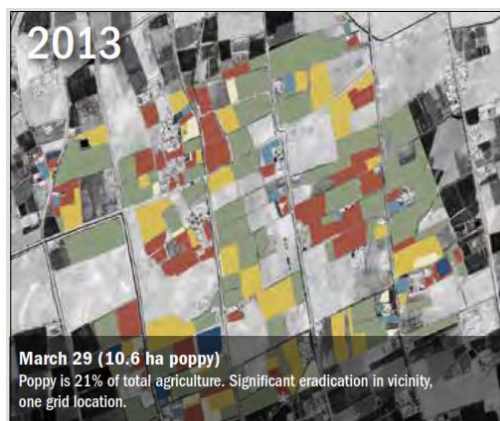
**توجه:** کشت خشخاش در این منطقه مورد بررسی در نادعلی هدف سیاست ریشه‌کنی قرار گرفته بود و این امر نشان می‌داد که دیگر متغیرها از جمله فقدان امنیت، در کاهش میزان کشت نقش داشته است. داده‌های سنجش از دور برای منطقه نادعلی از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۶ نشان از آن دارد که کشت خشخاش بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۱ یعنی همزمان با هجوم نیروهای نظامی به منطقه و پیش از اجرای سیاست ریشه‌کنی با ۷۵ درصد کاهش از ۳۹,۶ هکتار به ۱۰,۱ هکتار رسیده است. این در حالی است که پس از چند سال مداوم اجرای این سیاست از ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴، میزان کاهش کمتری به ثبت رسید و کشت خشخاش در نادعلی از ۱۰,۱ هکتار به ۴,۹ هکتار رسید.

در برخی مناطق هلمند مرکزی با وجود اجرای شدید سیاست ریشه‌کنی در طول چندین سال متمادی، میزان کشت تفاوتی نکرد. و در برابر دو سال اجرای شدید سیاست ریشه‌کنی در نادعلی مقاومت به وجود آمده و سطح کاشت خشخاش در حدود ۳۰ هکتار (میان سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۱۰) باقی مانده است. در سال ۲۰۱۱ کاهش ۶۶ درصدی کشت خشخاش به ۱۰,۲ هکتار که پس از هجوم سال ۲۰۰۹ نیروهای نظامی افغان و آمریکا رخ داد نیز نشان می‌دهد که این حملات برخلاف پروژه‌های ریشه‌کنی عاملی کلیدی در کاهش کشت خشخاش بوده‌اند. چند بار اجرای پروژه ریشه‌گنی در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴ نیز منجر به کاهش کلی خشخاش تولید شده نگشت و در سال ۲۰۱۵ میزان کشت تقریباً همان ۱۱,۱ هکتار باقی ماند.



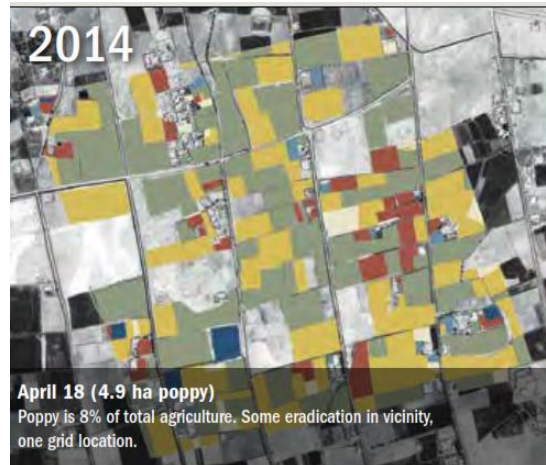
۲۹ آوریل، ۲۰۱۲

خشخاش ۱۴ درصد محصول کشاورزی را تشکیل می‌دهد. پروژه ریشه‌کنی قابل توجهی در این ناحیه انجام شده که در تصویر مشخص است.



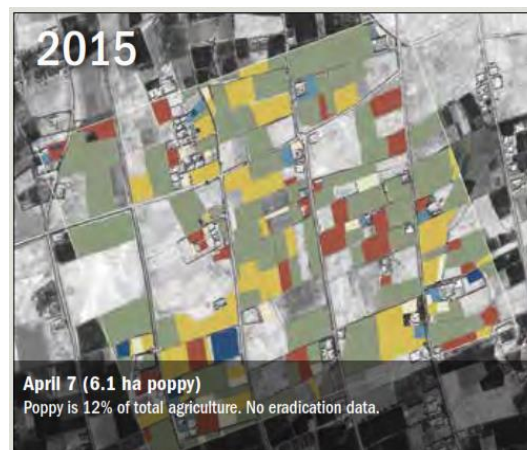
۲۹ مارس، ۲۰۱۳

خشخاش ۲۱ درصد محصول کشاورزی را تشکیل می‌دهد. پروژه ریشه‌کنی قابل توجهی در این ناحیه انجام شده که در تصویر در یک نقطه مشخص است.



۱۸ آوریل، ۲۰۱۴

خشخاش ۸ درصد محصول کشاورزی را نشان می‌دهد. پروژه ریشه‌کنی قابل توجهی در این ناحیه انجام شده که در تصویر در یک نقطه مشخص است.



۷ آوریل، ۲۰۱۵

خشخاش ۱۲ درصد محصول کشاورزی را نشان می‌دهد. اطلاعاتی درباره‌ی پروژه‌های ریشه‌کنی در دست نیست.



## چرا GIS

تحلیل GIS این سودمندی مهم را برای فعالیت‌های برنامه‌ای و نتایج آنها دارد که برآیند را به صورت نقشه‌سازی شده و توزیع جغرافیایی برنامه‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها مشخص کند. کاربرد تصویرسازی با وضوح بالا این است که با گذر زمان اطلاعات دقیقی از برنامه‌های اجرا شده در هر منطقه و پیامدهای آنها به دست می‌دهد. به خصوص این اقدام باعث می‌شود با گذشت زمان بتوانیم ارزیابی اینکه آیا اصولاً منابع به کار گرفته شده برای توسعه (از جمله کود، نهال‌ها، گلخانه‌ها و نیز دیگر پروژه‌های زیرساختی)، در مسیری درست به کار گرفته شده‌اند یا خیر و اینکه آیا در طول برنامه و پس از آن پایدار مانده‌اند یا خیر. تحلیل فضایی این امکان را به وجود می‌آورد که دریابیم آیا فعالیت مشخصی در منطقه مورد نظر رخ داده است یا نه و اینکه حتی موج دوم و سوم پیامدهای آن اقدام خاص چه بوده است. برای مثال در مورد سیستم آبیاری، این تحلیل ما را قادر می‌سازد که چگونگی تنظیم آبیاری با پوشش گیاهی منطقه را دریابیم و بفهمیم آیا با افزایش زمین‌های تحت آبیاری آن زمین خاص در فصل‌های زمستان و تابستان بار بهتری می‌دهد یا نه. همچنین با تحلیل نقشه بنیاد محصولات نیز می‌توانیم این مهم را دریابیم که اولاً چه محصولاتی در هر منطقه کشت می‌شود. ثانیاً آیا صاحبان زمین‌ها برای ارتقای کیفیت محصولات باغی خود تلاشی می‌کنند یا نه مثلاً در باغ‌های میوه، تاکستان‌ها و یا در کشت گندم، یا اینکه آن‌ها برای دستیابی به بازدهی بیشتر خشخاش می‌کارند.

## ریشه‌کنی: بزرگترین مانع در برابر اتخاذ یک سیاست منسجم مبارزه با مواد مخدر

سیاست ریشه‌کنی، به ویژه اسپری هوایی به واقع یکی از قاطعانه‌ترین ابعاد استراتژی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان بوده است. این سیاست منجر به ناکام ماندن تلاش‌هایی شده برای به دست آوردن درکی مشترک از مسئله مواد مخدر و نحوه درست مبارزه با آن شد، آژانس‌های دولتی آمریکایی را دچار دو دستگی کرد و بسیاری از متحدان آمریکا را دچار دلزدگی از مشارکت در این طرح‌ها نمود، از جمله خود دولت افغانستان را. زیرا درباره منطق پشتیبان نابودی محصولات و نحوه اجرای آن اختلاف نظری بنیادی وجود داشت. جنجالی‌ترین جنبه این سیاست نیز برنامه استفاده از «علف کش‌ها» بود. این در حالی است که بجز UNODC همه بازیگران بیرون از دولت آمریکا اسپری هوایی را خط قرمز خود می‌دانستند. حتی اسپری زمینی نیز مخالفان زیادی داشت، به همین دلیل این پیشنهاد در ژانویه ۲۰۰۷ با رأی منفی اکثریت قاطع اعضای کابینه افغانستان رد شد.

INL (و همچنین در مواقعی که میزان کشت بالا می‌رود) دیگر بخش‌های دولت آمریکا به این باور می‌رسند که باید اقدام به نابودی هرچه بیشتر از محصولات مخدر کرد، قطع نظر از اینکه مزارع هدف در کجا واقع باشد و این امر چه پیامدهای سیاسی و اقتصادی را در پی داشته باشد. اما دولت‌های افغانستان و بریتانیا، آیساف و برخی از دیگر بازیگران اعتقاد داشتند که سیاست ریشه‌کنی را باید به صورتی استراتژیک تر اجرا کرد. در واقع این سیاست باید در جاهایی اجرا شود که محصول خشخاش و تریاک کلیه دارایی افراد را تشکیل نمی‌دهد و گزینه‌های اقتصادی دیگری نیز پیش روی افراد است. مقامات نظامی ارشد نیز نسبت به استفاده از اهرم نظامی در مبارزه با موخد مخدر بی‌میل بودند، زیرا آنها از سیاست ریشه‌کنی استقبال نمی‌کردند. این اختلاف نظرها تأثیرات پایداری بر اجرای سیاست‌های ریشه‌کنی

داشته، چه آن دسته که از سوی استانداری‌ها به اجرا درآمده و چه ریشه‌کنی‌هایی که دولت مرکزی مجری آن بوده است. همچنین فقدان اجماع در زمینه ریشه‌کنی‌های هدفمند باعث شده برداشت‌هایی متفاوت درباره شکست یا موفقیت پروژه‌ها، اقدامات نظامی، تلاش‌های ثبات‌ساز و نیز برنامه‌های عمده توسعه روستایی به وجود بیاید.

در پاییز سال ۲۰۰۶ «دیوید رچاردز»، ژنرال ارتش بریتانیا و فرمانده آیساف به «حامد کرزای»، رئیس‌جمهور وقت گفت: «اقدام به اسپری کردن مطلقاً کار درستی نبوده است.» همچنین اصرار بر این اقدام به ایجکاد تنش در روابط دو جانبه بریتانیا و آمریکا انجامیده و باعث شد نقش فعال بریتانیا از یک ملت پیشرو در مبارزه با مواد مخدر افغانستان به یک شریک و سپس به پایین‌تر از آن تنزل یابد.

در فوریه ۲۰۰۷ «ایلینا روس لهتینن» عضو ارشد کمیته امور خارجه مجلس نمایندگان آمریکا نوشت: «سیاست‌های مبارزه با مواد مخدر ما مدتی مدید است که به دلیل اختلاف نظرها، جدال‌های بروکراتیک میان بازیگران مختلف (از جمله وزارت دفاع، دیگر آژانس‌های آمریکایی، متحدان ما در ناتو، به ویژه بریتانیا) از حیز انتفاع ساقط شده و چشم‌انداز نامطلوبی نیز درباره احتمال پر کردن این شکاف‌ها وجود دارد.» سیاست ریشه‌کنی در قلب این چند دستگی‌ها قرار دارد، سیاستی که یکی از مقامات وزارت دفاع آن را اینچنین توصیف می‌کند: «این سیاست تنها و تنها به دلیل اصرار INL اجرا می‌شد و لذا مسئولتش با آنهاست. با معیارهای آنها انجام شده است. آنها می‌خواستند منابع مالی را برای کاری که می‌خواهند هزینه کنند. از نظر آنها مبارزه با مواد مخدر از صرف ریشه‌کنی هوایی فراتر نمی‌رود.»

برآورد نهایی از میزان هزینه‌ای که ایالات متحده از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ برای ریشه‌کنی هزینه کرده بالغ بر ۹۳۷ میلیون دلار و به طور میانگین ۱۱,۷۷۲ دلار برای هر هکتار خشخاش نابود شده است. هر هکتار خشخاشی که توسط برنامه‌های

ریشه‌کنی هدایت شده از سوی استانداری‌ها نیز حدود ۷۰ دلار هزینه برده و هر هکتار ریشه‌کنی که توسط نیروی ریشه‌کنی خشخاش به انجام رسیده به طور میانگین ۴۴ هزار دلار خرج برداشته است. قطع نظر اینکه آیا این سیاست برای نابود سازی محصولات مخدری موثر بوده، یا در افزایش نقش آفرینی دولت افغانستان تأثیر معنی‌داری گذاشته و منجر به جلوگیری از کشت در آینده شده یا نه، این سیاست احتمالاً بزرگترین مانع در برابر اتخاذ یک سیاسی مبارزه با مواد مخدر در افغانستان است.

### توسعه جایگزین: ارتقای اقتصاد قانونی

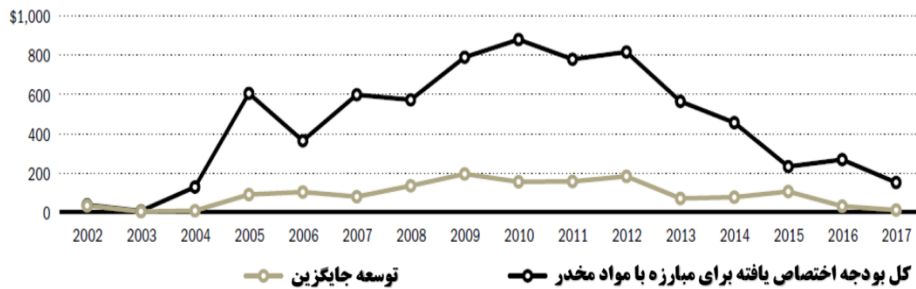
از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ دولت ایالات متحده ۱,۴۶ میلیارد دلار بر روی آنچه توسعه جایگزین نامیده می‌شود سرمایه‌گذاری کرد: پروژه‌های کمکی که برای کاهش کشت خشخاش و افزایش میزان اقتصاد قانونی افغانستان (به شکل ۱۰ نگاه کنید) طراحی شد. در حالی که INL مسئول مستقیم سیاست‌های مبارزه با مواد مخدر بود و موضوع توسعه جایگزین را مطرح کرد، USAID (اداره توسعه بین‌المللی آمریکا) ابتکار عمل را در زمینه برنامه‌های توسعه مربوط به کشت خشخاش را به دست گرفت. از منظر تئوری پروژه توسعه جایگزین شامل برنامه‌هایی چند بخشی برای تقویت آژانس‌های کشاورزی، ارتقای ارزش زنجیره ای کشاورزی، افزایش اعتبار و تأمین منبع مالی خدمات در مناطق روستایی. هرچند برخلاف شمولیت برخی از این برنامه‌ها، در عمل برنامه ریزی مورد نظر USAID برای توسعه جایگزین بر مداخلاتی بر مقیاس بزرگ و کوتاه مدت برای جایگزینی محصول خشخاش متمرکز شد. به این گونه از برنامه ریزی‌ها به «جایگزینی محصول» تعبیر می‌شود که در جریان آن کشاورزان فرصت‌های بهتری برای ورود به اقتصاد قانونی به دست می‌آوردند و وابستگی آن‌ها به کشت خشخاش کمتر می‌شد. از دیگر مولفه‌های رویکرد توسعه جایگزین می‌توان به بازسازی زیرساخت کشاورزی و نیز

برنامه‌های مبتنی بر «پول در برابر کار».

یکی از بزرگترین چالش‌هایی که فراروی این دسته از فعالیت‌های معطوف به مبارزه با مواد مخدر قرار داشت عبارتند از اختلاف نظر و البته سوء برداشت درباره کنترل مواد مخدر و اعمال تغییراتی که منجر به تغییر تصمیمات کشاورزان درباره کشت محصولات غیر قانونی مواد مخدر می‌شود. اشتباهات استراتژیک و یا عملیاتی در جریان برنامه ریزی برای توسعه جایگزین شامل مسائل مختلفی می‌شد، از جمله عدم تمرکز بر بلند مدت نگری، باقی ماندن در سطح اهداف جایگزینی محصول آنهم در بازه کوتاه مدت و در برخی موارد نیز عدم تمرکز بر اینکه پروژه‌های توسعه جایگزین ممکن است ناخواسته به افزایش کشت خشخاش منجر شود. همچنین USAID و INL در هماهنگی ساختن اهداف خود برای مبارزه با مواد مخدر، فراگیرتر ساختن شاخص‌های سیاست‌های توسعه محور و نیز برنامه‌هایی که در مناطق کشت خشخاش اجرا می‌شود، نهایتاً تلاش‌های USAID برای توسعه جایگزین بخش بخش و غیر متمرکز بود و تأثیری محدود و منفعل بر کشت خشخاش باقی گذاشت. البته بیان این نکات نباید باعث نادیده گرفتن پیامدهای مثبت توسعه‌ای این تلاش‌ها شود، اما نباید از نظر دور داشت که برنامه‌های توسعه جایگزین هیچگاه به اهداف مبارزه با مواد مخدر دست نیافت.



### مقایسه بودجه برنامه های توسعه جایگزین با بودجه اختصاص یافته به کل برنامه های مبارزه با مواد مخدر، ۲۰۰۲ - ۲۰۱۷ (میلیون دلار)



### سکوت اولیه و گذار به کمک مشروط

مانند بسیاری از دیگر آژانس ها در آن دوره USAID نیز در سال ۲۰۰۲ میل به وارد شدن به حوزه مبارزه با مواد مخدر نبود. اولویت آنی USAID در افغانستان امور بشردوستانه بود، به ویژه که خشکسالی شدید و منازعاتی مختلفی این کشور را از دهه ۱۹۹۰ فرا گرفته بود. منابع مالی USAID محدود بود و مقامات آن نمی خواستند وارد حوزه های شوند که در آن از مزیت نسبی برخوردار نبودند. یکی از مقامات پیشین USAID، از ارتباط این نهاد با مبارزه با مواد مخدر به «یک ازدواج اجباری» تعبیر می کند و یکی دیگر از مقامات نیز اصولاً خشکسالی را «بیرون از علق مدیریت USAID» ارزیابی می کند. نخستین تلاش ها برای تحقق توسعه جایگزین اما به دلیل این واقعیت که اجرای موفق و نظارت بر برنامه های توسعه به شدت وابسته به وجود امنیت و حکمرانی موثر است که در مناطق تولید خشکسالی در آن مقطع زمانی شدیداً کمیا بود.

## کمک مشروط

کمک یا تعهد مشروط به معنای راهی برای پیوند زدن کمک‌ها به کاهش دادن رشد تولید خشخاش است. با وجود اینکه تحلیل خود USAID این بود که پروژه کمک مشروط «از پیش شکست خورده» است، چندین مورد از اقدامات USAID در این زمینه منجر به توافقی‌هایی با کشاورزان و جماعات مختلف برای کنار گذاشتن کشت خشخاش در ازای عواید ناشی از این پروژه انجامید. با این وجود، مشخص شد که پروژه کمک مشروط به دلایل عدیده‌ای نمی‌تواند به عنوان یک ابزار عملی در سطح سراسری افغانستان به اجرا دربیاید. اولاً USAID اغلب در مواقعی که شرایط مورد نظرش محقق نشود قادر به (یا مایل به) حفظ کمک‌ها نیست. در همین راستا یکی از مقامات پیشین USAID اظهار نظر کرده: «در پایان هر روز USAID معمولاً دیگر اقداماتی را در کنار پروژه کمک مشروط کشف می‌کرد.» اما برنامه‌های در حال اجرا نشان از آن داشت که کمک‌های مشروط موثر واقع می‌شود. یکی از پیمانکاران فعال در زمینه کمک مشروط می‌نویسد که پروژه‌ها به صورتی مشروط درآمده بودند. ما همه را جمع کردیم تا یک برگه قرارداد به زبان پشتو را امضا کنند که قول می‌داد دریافت کنندگان کود نباید از آن برای کشت خشخاش استفاده کنند... اما بدون مشارکت ۱۰۰ درصدی در برنامه تأمین کنندگان و نیز به دست آوردن توافقی در سطح محلی نمی‌شد از اجرای این توافق اطمینان حاصل کرد.»

همچنین کمک‌های مشروط همچنین از این واقعیت که جماعات روستایی تاریخ‌هایی متفاوت و وابستگی به کشت تریاک دارند غفلت کرده بود. این برنامه بدون توجه به وابستگی کشاورزان افغان به این محصول برای امرار معاش، مفروض می‌گرفت که همه کشاورزان به طور همزمان میزان کشت خشخاش را کاهش خواهند داد. همچنانکه در گزارش سال ۲۰۰۵ اتحادیه اروپا نیز آمده است. «بیشتر مواقع پروژه کمک مشروط به ابتکاراتی کوتاه مدت و تک بخشی محدود بود که نه

می‌توانست تعهد سازمان‌های مجری را در بلند مدت تضمین کند و نه می‌توانست تغییر پایداری در معیشت در زندگی بومیان پدید آورد و آنها را در اقتصاد قانونی ادغام کند.» به علاوه برنامه‌های توسعه نیز بیشتر در راستای منافع اعضای غنی‌تر جماعات و به ویژه صاحبان زمین‌ها بود که اغلب وابستگی کمتری به کشت خشخاش داشتند. بنابر این این پروژه بیشترین میزان بازدرندگی خود را بر افرادی بار کرده که نقشی حاشیه‌ای در این چرخه دارند، این افراد در برابر کاهش میزان تولید خشخاش، منافع اندکی از پروژه‌های توسعه دیده‌اند.

در این میان پروژه کمک مشروط منجر به ایجاد شکاف میان بازیگران حوزه توسعه و نیز فعالان حوزه کنترل مواد مخدر انجامید. کاستا مدیر اجرایی UNODC این پروژه را تأیید کرد، اما کمتر کسی در جامعه فعالان در حوزه توسعه و نیز دولت مرکزی افغانستان از آن حمایت کرد. بازیگران حوزه توسعه اجماع نظر داشتند که پروژه کمک مشروط کارآمد نیست و حتی غیر سازنده است. سفارت کابل در سال ۲۰۰۴ تأکید کرد: «حامیان بین‌المللی و به ویژه بریتانیا مخالف تنزل اهمیت توسعه و اهداف مبارزه با مواد مخدر و نهادینه سازی پروژه کمک مشروط و تبدیل کردن آن به جریان اصلی باقی مانده اند. تا کنون حتی دولت افغانستان نیز عموماً در برابر پیوند زدن مستقیم میان فعالیت‌های معطوف به مبارزه با مواد مخدر و توسعه روستایی مقاومت کرده است.»

تجربه خود UNODC در پروژه کمک مشروط در افغانستان در خلال سال‌های دهه ۱۹۹۰ نیز همه نقاط ضعف این پروژه را مشخص ساخته بود. «آنتونی فیتزبرگ»، مشاور بین‌المللی معیشت جایگزین وزیر بازسازی و توسعه روستایی افغانستان که یک عالم حوزه کشاورزی با بیش از دو دهه تجربه در افغانستان در این باره نتیجه گرفت: «اصولاً کمک به کاهش کشت، حتی با مفروض گرفتن توافق داوطلبانه در همه سطوح واقع‌گرایانه نیست. توافق اسمی همچنان که در گذشته

وجود داشته اکنون نیز میان مقامات و جماعات محلی وجود دارد، اما بدون حاکمیت قانون اجرایی شدن آن ممکن نیست و بی ارزش است. به عبارت کوتاه تر شرایط برای پروژه کمک مشروط مساعد نیست.»

«محمد احسان ضیا»، وزیر پیشین بازسازی و توسعه روستایی افغانستان ضمن تأیید این امر تأکید کرد: «کمک مشروط موثر نبوده است، زیرا هیچ گونه مکانیزم اجرایی یا سیستم نظارتی برای آن وجود ندارد؛ این پروژه هیچگاه کارآمد نبوده است. این پروژه پیام نادرستی را به جماعات روستایی ارسال می‌کند که آنها می‌توانند توافق را وجه المصلحه دریافت برخی مواد سازند. محلی‌ها امضای خود را پای یک تکه کاغذ می‌گذارند، اما هیچ مسیری برای اجرایی کردن آن وجود ندارد.»

در سال‌های نخست فرایند بازسازی افغانستان، INL فعال‌ترین آژانس در زمینه توسعه جایگزین به حساب می‌آمد و فقط در سال ۲۰۰۲ بیش از ۳۰ میلیون دلار برای این امر اختصاص داد. این حمایت اولیه عمدتاً در مناطقی متمرکز شده بود که پیشتر هدف سیاست ریشه کن‌سازی قرار گرفته بودند. با این وجود تلاش‌های INL برای تأمین توسعه جایگزین در بیشتر سال‌های دوره بازسازی به حد USAID نمی‌رسد.

در تابستان سال ۲۰۰۳، USAID برنامه توسعه روستایی ۱۵۰ میلیون دلاری خود را، که برنامه بازسازی بازارهای کشاورزی (RAMP) بود، راه‌اندازی کرد. RAMP بدون کمک مشروط به کاهش کشت خشخاش، بر نوسازی آبیاری و جاده‌ها تمرکز داشت. به همین ترتیب، برنامه‌های متعددی که توسط دیگر اهداکنندگان تأمین مالی می‌شدند، از جمله اداره‌ی توسعه بین‌الملل انگلیس (DFID)، اتحادیه اروپا (EU) و سازمان غذا و کشاورزی سازمان ملل متحد، شامل مقررات مشروط نمی‌شدند.

### نهادینه سازی مبارزه با مواد مخدر در قالب برنامه های توسعه

سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۸ شاهد اختصاص یافتن بزرگترین مبالغ برای اجرای برنامه‌های توسعه بوده است. این برنامه‌ها در افغانستان برای به دست آوردن برداشتی مشترک از کشت محصولات مخدری و نیز نقش چندگانه‌ای که این محصولات در معیشت روستایی داشتند این مفهوم بر آن است که کمک به کشاورزان برای گذار به معیشت قانونی نه تنها نیازمند محصولات و درآمد جایگزین است، همچنین حمایت تور ایمنی اجتماعی و نیز فرصت‌های درآمدی مزرعه محور یا غیر مزرعه محور است. طرفداران مدل جریان اصلی سازی معتقدند که چشم انداز مبارزه با مواد مخدر باید وارد همه برنامه‌های توسعه روستایی نیز شود و به اجرا درآمده و تحت نظارت قرار گیرد. در نتیجه پروژه‌ها هم مجهز تر می‌شوند و هم برداشت بهتری از تأثیر اقدامات انجام شده برای مبارزه با مواد مخدر به دست می‌آید و همچنین مشخص می‌شود که از تأثیر ناخواسته این برنامه‌ها در افزایش تولید خشخاش جلوگیری شود.

این برنامه‌ها همچنین شامل سازمان‌های اطلاعاتی و تلاش‌های اصلاحات قضایی برای تحت پیگرد قرار دادن و محکوم کردن قاچاقچیان مواد مخدر بود. سایر نهاد‌های کمک‌کننده، از جمله بانک جهانی، کمیسیون اروپا و اداره توسعه بین‌المللی انگلیس (DFID)، بررسی کردند که چگونه برنامه‌های توسعه اقتصادی می‌تواند به مبارزه با تجارت مواد مخدر کمک کند و مهارت‌های فنی را منتقل سازد. در مورد ارتش، تغییرات سال ۲۰۰۸ در طرح عملیات ناتو، به کارکنان نیروهای بین‌المللی کمک به امنیت (ISAF) اجازه داد با فعالیت‌های قاچاق مواد مخدر که مرتبط با شورشیان بود، مبارزه کنند. علی‌رغم این ابتکارات، کشت خشخاش، معیار اصلی‌ای که برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر با آن مورد قضاوت قرار می‌گرفت، در طول تاریخ در سطوح بالا باقی مانده بود.

بانک جهانی نیز گزارشی را در مورد اینکه چگونه تلاش‌های توسعه بهتر می‌تواند به یافتن علل کشت خشخاش تریاک کمک کند، تهیه کرد. این گزارش به عنوان پایه‌ای برای طراحی تسهیلات جامع کشاورزی و توسعه روستایی بود، یک برنامه توسعه روستایی، به منظور «تقویت بازارهای قانونی کشاورزی و به حداقل رساندن انگیزه‌های ناگوار برای بازگشت به تولید تریاک» در مناطق روستایی که تولید خشخاش از بین نرفته و به قوت خود باقی بود توسط دولت‌های انگلیس و دانمارک تأمین شده بود.

### برنامه‌های توسعه جایگزین در افغانستان از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۸

جامعه توسعه یافته‌تر نیز در مبارزات با مواد مخدر در سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۸ به صورت ساختاریافته‌تری مشارکت داشته است. بانک توسعه آسیایی، کمیسیون اروپا و بانک جهانی همه طرح‌هایی را برای موثرتر کردن یافتن علل کشت خشخاش تریاک دنبال کرده‌اند. بانک جهانی دستورالعمل‌هایی را برای "حل مشکلات تریاک در عملیات بانک جهانی در افغانستان" که همچنین به عنوان "دستورالعمل‌های جریان اصلی مبارزه با مواد مخدر" شناخته می‌شود، تدوین کرد که از ادغام برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر در برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه‌ی گسترده‌تر حمایت کرد. پروژه‌های متعددی که در سرفصل‌های برنامه‌های اولویت ملی (NPP) توسعه یافتند، در حین طراحی مورد ارزیابی قرار گرفتند تا اطمینان حاصل شود که علل کشت خشخاش را به حساب می‌آورند و به طور ناخواسته رشد آن را تشدید نمی‌کنند. این اقدام نشان‌دهنده‌ی حرکت معتدلی در راستای تمرکز بر اهداف مقابله با مواد مخدر در طول تلاش‌های بزرگ‌تر توسعه بود. DFID و بانک جهانی نیز گزارشی را در مورد اینکه چگونه تلاش‌های توسعه بهتر می‌تواند به یافتن علل کشت خشخاش تریاک کمک کند، تهیه کرد. این گزارش به عنوان پایه‌ای برای طراحی تسهیلات جامع کشاورزی و توسعه روستایی بود، یک برنامه توسعه روستایی،

به منظور «تقویت بازارهای قانونی کشاورزی و به حداقل رساندن انگیزه‌های ناگوار برای بازگشت به تولید تریاک» در مناطق روستایی که تولید خشخاش از بین نرفته و به قوت خود باقی بود توسط دولت‌های انگلیس و دانمارک تأمین شده بود.

### جایگزینی محصول و گسترش اقتصاد قانونی

اقتصاد قانونی افغانستان، توسعه ظرفیت مبارزه با مواد مخدر در دولت افغانستان و جلوگیری کردن از مشارکت کشاورزان و قاچاقچیان در کشت و تجارت تریاک بوده است. این گزارش نشان می‌دهد که استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان چگونه تکمیل شد و ابتکارات مبارزه با مواد مخدر چگونه به بخشی از برنامه کلی بازسازی مبدل شد.

در سال ۲۰۱۷، ۹۳ درصد افغان‌ها که توسط بنیاد آسیایی (Asia Foundation) مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته بودند، بیان کردند که "فساد مشکل زندگی روزمره آنهاست و هفتاد درصد از آنها بیان کردند که این مشکل عمده و بزرگ آنهاست". همچنین، فرصت‌های اقتصاد قانونی ضعیف است. به عبارت دیگر، برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ راه اندازی شد. اما نتوانست تجارت مواد را کارآمد کند. افزایش معنا داری در کشت خشخاش و تولید مواد مخدر وجود دارد، دقیقاً به دلیل شکست در آن برنامه‌ها بوده است.

در سال ۲۰۱۳، تصمیم USAID مبنی بر اینکه دیگر شاخص‌های مبارزه با مواد مخدر را در برنامه‌های توسعه‌ای جایگزینش نداشته باشد منجر به انتقال از برنامه‌های مداخله‌ای شد که هدف آنها کاهش خشخاش بود. در غیاب این الزامات، بسیاری از پیمانکاران USAID تمرکز خود را به تقویت اقتصاد قانونی انتقال داده و کل کشت خشخاش را نادیده گرفتند، حتی در حین اجرای برنامه‌ها در زمینه‌هایی که تمرکز بر خشخاش تریاک بود. تا سال ۲۰۱۳، به نظر می‌رسد که تنها برنامه‌ی USAID که به طور مستقیم کشت خشخاش تریاک را هدف قرار داده، منطقه

غذائی قندهار (KFZ) بوده است. هر چهار برنامه‌ی توسعه‌ای کشاورزی منطقه‌ای (RADP) کاملاً پیشرفته که به طور کلی حدود ۲۲۸ میلیون دلار تا سال ۲۰۱۷ هزینه داشتند، عمدتاً کشت خشخاش تریاک را نادیده گرفتند، از جمله تعدادی اشاره به خشخاش در قراردادهای امضا شده با شرکای اجرایی، نبود برنامه‌های کاهش ریسک، و تمایز کم بین مناطق دارا و خالی از تولید قابل توجه خشخاش.



به نظر می‌رسد USAID زمان و میزان سرمایه لازم جهت کشت مداوم محصولاتی که بتواند با خشخاش رقابت کند دچار اشتباه محاسباتی شده و آنها را دست کم گرفته بود. همانطور که در پیش‌نویس استراتژی همیاری کشاورزی USAID برای سال ۲۰۱۶ نیز آمده است: «تولید محصولات دائمی (تاکستان‌ها و باغات میوه) و سبزیجات فصلی (یعنی با استفاده از گلخانه‌ها و خانه‌های حلقه‌ای برای ادامه کشت محصولات باغی فصل تابستان) تنها محصولاتی دارای دوامی



هستند که می‌توانند به عنوان محصولات کشاورزی جایگزین خشخاش مطرح شوند.» با این وجود دائمی سازی این محصولات نیازمند سرمایه گذاری بلند مدت است که بسیاری از کشاورزان نمی‌توانند آن را انجام دهند. پیشنهاد این استراتژی همچنین تأکید می‌کند درباره باغات میوه، صاحبان زمین می‌توانند این سرمایه گذاری را راحت‌تر انجام دهند، زیرا اولاً زمین کافی در اختیار دارند که بخواهند به امر باغداری اختصاص دهند و در دوره تکوین با معضل کمبود درآمد و هزینه‌های تولید رو به رو نشوند. ثانیاً از اعتبار بلند مدت برخوردارند و ثالثاً به دلیل داشتن منابع درآمد متفاوت غیر زراعی می‌توانند تا زمان بار دادن درختان صبر کنند. به علاوه محصولات دائمی نیز دست کم ۴ تا ۵ سال برای رسیدن به پتانسیل نهایی نیازمندند. در حالی که بیشتر پروژه‌های توسعه جایگزین به طور میانگین بین سه تا سه نیم سال به طول می‌انجامد. در نتیجه براساس «گزارش گزینه‌های توسعه جایگزین» که در سال ۲۰۱۶ توسط USAID منتشر شد، بسیاری از پروژه‌های توسعه جایگزین «به وضوح برای اینکه افراد ذی‌نفع را به تعهدی پایدار برای گذار از محصولات قاچاق و دوری‌گزیدن از فعالیت‌های غیر قانونی ناکافی بودند»

تأکید بیش از حد بر محصول جایگزین باعث شد USAID نتواند منابع کافی را به منظور ایجاد فرصت‌های درآمدی غیر زراعی و غیر کشاورزی برای روستاییان فراهم کند. در واقع باید تأکید کرد که تغییر سبک معیشتی کشاورزان از اتکا به تریاک، امری نیست که به صرف جایگزینی محصول بتوان آن را محقق کرد. خشخاش تریاک تنها، محصولی از یک چرخه بزرگ و چارچوبی معیشتی و کشاورزی است.

### مقایسه نادرست میان خشخاش و گندم

پس از کاهش که در سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ اتفاق افتاد، کشت خشخاش در سال ۲۰۱۱ شروع به افزایش کرد. در هلمند، افزایش با تلاش‌های نادرستی برای

جایگزینی خشخاش با گندم همراه بود، که اثر ناخواسته جابه‌جا کردن مردم و خشخاش به مناطق بیابانی را داشت. در سال ۲۰۱۲، دولت ایالات متحده، از استراتژی مبارزه با مواد مخدر خود در بازشناسی کاهش تعداد پرسنل متحدان و کمبودهای تلاش‌های قبلی، کاست. استراتژی جدید متمرکز بر دو هدف اصلی بود: ایجاد توانایی‌های مبارزه با مواد مخدر خودکفا در افغانستان و تضعیف ارتباط بین شورشیان و مواد مخدر.

در تلاش برای بازسازی کلی، تمرکز بر مبارزه با مواد مخدر نیز پس از سال ۲۰۱۲ کاهش یافت. در عمل تلاش‌های ایالات متحده عمدتاً در حمایت از واحدهای تخصصی مبارزه با مواد مخدر و اقدامات ریشه‌کن‌سازی کاهش یافته باقی ماند. USAID از نیاز به شاخص‌های خاص مبارزه با مواد مخدر در برنامه‌های توسعه جایگزین دور شد و به اثرات مرتبط با مواد مخدر توجه کمی کرد. برخی برنامه‌های حمایت از کاهش تقاضا و اعتیاد حمایت شده از سوی ایالات متحده همچنان ادامه داشت، اما به طور فزاینده‌ای در کابل قرار داشتند. توانایی کاهش یافته DEA برای انجام عملیات خارج از کابل، بعضاً به دلیل ردپای کمتر ارتش ایالات متحده و مسائل فساد، واقعیت جدید منطقه را نشان داد. در واقع مشخص شد که گندم نمی‌تواند منبع مناسبی برای جایگزینی با خشخاش باشد.

علاقه و سرمایه‌گذاری بین‌المللی در تلاش برای مبارزه با مواد مخدر نیز پس از سال ۲۰۱۲ کاهش یافت. چارچوب مسئولیت متقابل توکیو تنها شامل تعهدات مبارزه با مواد مخدر جزئی بود و فهرستی از شاخص‌های خاص مبارزه با مواد مخدر تحت نظر دولت، حکومت قانون و اهداف حقوق بشر را ذکر نکرده بود. در این باره توانایی دولت افغانستان در انجام امور مبارزه با مواد مخدر با نیاز به مبارزه با شورش‌های فعال در حال افزایش، مختل شد. برای مثال نیروهای متخصص مبارزه با مواد مخدر اغلب برای تامین امنیت عمومی و مأموریت‌های ضدتروریسم فراخوانده

می‌شدند. طبق گزارش دفتر مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد، این محیط امنیتی در حال فرسایش، ضعیف شدن کنترل دولت و کاهش رشد اقتصادی همراه با عدم توجه به برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر، به کشت ۲۰۰۰۰۰ هکتار خشخاش برای اولین بار در سال ۲۰۱۳ کمک کرد.



### افزایش میزان کشت خشخاش در کانال تولوکان در خلال سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۵

در برخی مناطق، برنامه‌های توسعه ناخواسته منجر به حمایت از تولید خشخاش شده‌اند. یکی از مثال‌ها برای این مورد بازسازی و توسعه سیستم‌های آبیاری است. USAID گزارش داده است که پروژه‌های توسعه جایگزین در شرق و جنوب به بازسازی کانال‌هایی انجامیده که کشت خشخاش را روی هم رفته ۱۱۳,۸۰۸ هکتار افزایش داده است. گزارش‌های دیگر نیز بر همین واقعیت صحنه می‌گذارد. این تحلیل توضیح می‌دهد که چگونه بهبود سیستم‌های آبیاری بدون برنامه‌های کافی جهت حمایت از متنوع‌سازی کشاورزی در این مناطق ریسک افزایش سطح کشت خشخاش را افزایش می‌دهد. به همین ترتیب حتی برنامه‌های منسجم‌تر نیز که مثلاً برای افزایش کشت گندم تدوین شده، باعث آزاد شدن نیروی کار قابل توجه و ورود آنها به مزارع کشت خشخاش شده است.

### برنامه توسعه جایگزین، تأثیر اندک در مبارزه با مواد مخدر

در میان سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸، ۷۵ درصد هزینه‌های USAID به پروژه‌های کشاورزی در افغانستان اختصاص یافته بود که ذیل مفهوم توسعه جایگزین قرار می‌گیرد. با این حال بررسی اسناد پروژه‌های توسعه جایگزین USAID نشان می‌دهد که شمار اندکی از آنها اصولاً موضوع کشت خشخاش تریاک را در برنامه‌های خود لحاظ کرده‌اند. بسیاری از برنامه‌ها اصولاً موضوع کشت خشخاش را درون موضوعات مورد توجه خود و مسائلی که باید بدانها توجه کرد نیآورده‌اند و در این زمینه با بومی‌هایی که برنامه‌ها برای آنها اجرا می‌شده هیچ گفتوگویی نکرده‌اند. در نتیجه بسیاری از پروژه‌های توسعه جایگزین در دستیافتن به تحلیلی از نحوه کاهش تولید و یا کاهش ریسک تشویق افزایش کشت ناکام مانده‌اند. بنابر این شمار اندکی از برنامه‌های توسعه جایگزین به واقع موفق به تغییر سبک معیشتی مردم از طریق مبارزه با مواد مخدر شدند.

برنامه توسعه پایدار کشاورزی (ASAP) که در نوامبر ۲۰۰۶ آغاز شد و تا نوامبر ۲۰۱۰ ادامه یافت ۱۳۲٫۶ میلیون دلار را برای «احیا و ارتقای رقابت پذیری منطقه ای بخش کشاورزی افغانستان» هزینه کرد. این برنامه بر افزایش تولید و صادرات محصولات با کیفیت کشاورزی افغانستان از جمله میوه، آجیل و ترمه متمرکز بود. ASAP توانست در این پروژه ۴۶٫۷۶ میلیون دلار سود به دست بیاورد که حدود ۳۵ درصد سرمایه اولیه اش بود، با این حال فعالیت‌های این نهاد هیچ اشاره‌ای به تولید خشخاش نمی‌کند.

در تلاش برای بازسازی کلی، تمرکز بر مبارزه با مواد مخدر نیز پس از سال ۲۰۱۲ کاهش یافت. در عمل تلاش‌های ایالات متحده عمدتاً در حمایت از واحدهای تخصصی مبارزه با مواد مخدر و اقدامات ریشه‌کن‌سازی کاهش یافته باقی ماند. USAID از نیاز به شاخص‌های خاص مبارزه با مواد مخدر در برنامه‌های

توسعه جایگزین دور شد و به اثرات مرتبط با مواد مخدر توجه کمی کرد. برخی برنامه‌های حمایت از کاهش تقاضا و اعتیاد حمایت شده از سوی ایالات متحده همچنان ادامه داشت، اما به طور فزاینده‌ای در کابل قرار داشتند. توانایی کاهش یافته DEA برای انجام عملیات خارج از کابل، بعضاً به دلیل ردپای کمتر ارتش ایالات متحده و مسائل فساد، واقعیت جدید منطقه را نشان داد.

علاقه و سرمایه گذاری بین‌المللی در تلاش برای مبارزه با مواد مخدر نیز پس از سال ۲۰۱۲ کاهش یافت. چارچوب مسئولیت متقابل توکیو تنها شامل تعهدات مبارزه با مواد مخدر جزئی بود و فهرستی از شاخص‌های خاص مبارزه با مواد مخدر تحت نظر دولت، حکومت قانون و اهداف حقوق بشر را ذکر نکرده بود. در این باره توانایی دولت افغانستان در انجام امور مبارزه با مواد مخدر با نیاز به مبارزه با شورش‌های فعال در حال افزایش، مختل شد. برای مثال نیروهای متخصص مبارزه با مواد مخدر اغلب برای تأمین امنیت عمومی و مأموریت‌های ضدتروریسم فرا خوانده می‌شدند. طبق گزارش دفتر مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد، این محیط امنیتی در حال فرسایش، ضعیف شدن کنترل دولت و کاهش رشد اقتصادی همراه با عدم توجه به برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر، به کشت ۲۰۰۰۰۰ هکتار خشخاش برای اولین بار در سال ۲۰۱۳ کمک کرد.

همانند سایر بخش‌های تلاش‌های مربوط به بازسازی، کاهش تعداد نیروهای ایالات متحده در افغانستان باعث عدم اطمینان در این مورد شد که چه نوع اقدامات مبارزه با مواد مخدر در محیط سال‌های پس از سال ۲۰۱۴ ممکن می‌باشد. در واقع، چارچوب استراتژیک غیر نظامی و نظامی ایالات متحده در سال ۲۰۱۳ فقط شامل یک ارجاع کوتاه به مبارزه با مواد مخدر، بدون اشاره به ریشه‌کن‌سازی یا پایه‌های ممنوعیت بود. علاوه بر این، بسیاری از موسسات مبارزه با مواد مخدر مجدداً تغییر وظیفه داده و به سمت COIN یا CT، از جمله TF-۳۳۳، که یک واحد واکنش

مؤثر بحران تحت فرماندهی واحد ویژه پلیس شده بود و برای عملیات CT استفاده می‌شد، هدایت شدند. واحد ممنوعیت هوایی که به یک بخش مأموریت ویژه تبدیل شده بود، همان سرنوشت را داشت و توسط نیروهای ویژه افغانستان جذب شد. اگرچه بخش مأموریت ویژه یک گروه دوگانه مبارزه با مواد مخدر و در اسم تحت نیروی CT باقی مانده بود در عمل، اکثریت عملیات‌هایش از CT حمایت می‌کردند. علاوه بر این، واحد تهدید مالی افغانستان که از اواخر سال ۲۰۰۸ در افغانستان فعالیت داشت، در سال ۲۰۱۴ خاتمه یافت.

در سال ۲۰۱۳، تصمیم USAID مبنی بر اینکه دیگر شاخص‌های مبارزه با مواد مخدر را در برنامه‌های توسعه‌ای جایگزینش نداشته باشد منجر به انتقال از برنامه‌های مداخله‌ای شد که هدف آنها کاهش خشخاش بود. در غیاب این الزامات، بسیاری از پیمانکاران USAID تمرکز خود را به تقویت اقتصاد قانونی انتقال داده و کل کشت خشخاش را نادیده گرفتند، حتی در حین اجرای برنامه‌ها در زمینه‌هایی که تمرکز بر خشخاش تریاک بود. تا سال ۲۰۱۳، به نظر می‌رسد که تنها برنامه‌ی USAID که به طور مستقیم کشت خشخاش تریاک را هدف قرار داده، منطقه غذایی قندهار (KFZ) بوده است. هر چهار برنامه‌ی توسعه‌ای کشاورزی منطقه‌ای (RADP) کاملاً پیشرفته که به طور کلی حدود ۲۲۸ میلیون دلار تا سال ۲۰۱۷ هزینه داشتند، عمدتاً کشت خشخاش تریاک را نادیده گرفتند، از جمله تعدادی اشاره به خشخاش در قراردادهای امضا شده با شرکای اجرایی، نبود برنامه‌های کاهش ریسک، و تمایز کم بین مناطق دارا و خالی از تولید قابل توجه خشخاش است.



یک کشاورز اهل مرجاه در حال حمل کیسه‌های کود و بذرهای محصول در مرکز عملیات نظامی - مدنی در کمپ هانسن در نزدیکی مرجاه (عکس از نیروی دریایی ایالات متحده)

برنامه‌های منطقه‌ای توسعه کشاورزی در سال‌های ۲۰۱۳ و ۲۰۱۴ با «مقدار قابل توجهی بودجه از حساب [توسعه جایگزین] آغاز شد.» هیچ یک از این چهار برنامه، RADP South (۱۲۵,۱ میلیون دلار)، RADP West (۶۹,۹ میلیون دلار)، RADP North (۷۸,۴ میلیون دلار)، یا RADP East (۲۸,۱ میلیون دلار) به طور خاص، بررسی کشت خشخاش تریاک را هدف قرار نمی‌دادند. در حقیقت، طراحی این برنامه‌ها نه تنها خشخاش تریاک را نادیده گرفته بود بلکه در بررسی چگونگی تاثیرگذاری منفی این برنامه‌ها بر اهداف مبارزه با مواد مخدر نیز موفق نبود. به نظر می‌رسد درس‌های برخی تلاش‌های پیشین، از جمله جا به جایی مردم و

خشخاش به بیابان‌ها در نتیجه طرح حوزه غذایی هلمند، در مورد طراحی و اجرای RADP آگاهی بخش نیست.

RADP‌ها نیز همانند بسیاری از برنامه‌های پیشین که بودجه آنها توسط USAID تامین می‌شد، عمدتاً بر گندم تمرکز داشتند. بیش از ۷۰ درصد بودجه برای هر RADP به گندم اختصاص داده می‌شد و تنها ۲۰ درصد برای پرورش محصولات غیر گندم بود. یکی از کارکنان سابق USAID در مورد طراحی RADP‌ها اشاره می‌کند که آنها فاقد «درک صحیح از زمینه اجتماعی-اقتصادی و اجاره‌داری زمین هستند. این برنامه به دلیل تأکید بر گندم، به خشخاش مربوط نمی‌شد.» ارزیابی‌ای که در سال ۲۰۱۶ با بودجه USAID انجام شد، تأثیر RADP بر کشت خشخاش را به چالش کشید و بیان کرد: «کاملاً مشخص شده است که گندم رقابت مستقیم یا موثری با خشخاش ندارد [و] اثربخشی آینده‌نگرانه چنین رویکردی به وضوح در معرض سوالات بیشتر است.» با وجود نگرانی‌ها درباره تأثیر احتمالی این برنامه‌ها بر کشت خشخاش، RADP سنگر کمک‌های USAID به توسعه جایگزین در سال‌های اخیر را شکل داده‌اند.

### حوزه‌های غذایی

USAID پس از سال ۲۰۱۰ از دو طرح حوزه غذایی مبارزه با مواد مخدر حمایت کرد. با این حال، دخالت آن در هر دو طرح، بیشتر تابعی از سیاست‌ها بود تا اولویت‌های توسعه. طرح اول، تامین بودجه توسط USAID برای بخش بذر گندم و کود منطقه غذایی هلمند بود. HFZ یک تلاش جامع مبارزه با مواد مخدر به رهبری فرماندار استان و تحت حمایت انگلستان، ایالات متحده و دانمارک بود. این طرح برای ترکیب برنامه‌های توسعه جایگزین، یک کمپین اطلاعات عمومی و تلاش‌های ریشه کنی، به منظور کاهش تولید تریاک در بخش‌های پر آب استان هلمند طراحی شده بود. دخالت USAID نتیجه مستقیم مشکل بودجه بین PRT به پیشگامی



انگلستان و فرماندار استان در هلمند بود. در ژوئیه ۲۰۱۰ منگل فرماندار هلمند اعلام کرد که دیگر به دنبال حمایت از بذر گندم و کود در فصل ۲۰۱۱-۲۰۱۰ کشت خشخاش نخواهد بود. پس از آن انگلستان بودجه خود برای HFZ را از ۱۲ میلیون دلار به ۱ میلیون دلار کاهش داد. وقتی فرماندار نظر خود را عوض کرد و دوباره برای بذر گندم و کود درخواست حمایت کرد، USAID با وجود عدم تمایل نسبی مبلغ ۴,۲۱ میلیون دلار را برای پر کردن شکاف بودجه فراهم کرد.

پروژه‌های توسعه جایگزین که به عنوان بخشی از HFZ اجرا شده بودند، عمدتاً شامل تهیه بسته‌های اصلاح شده بذر گندم و کود برای کشاورزان زمین‌دار بود. تلاش‌های بعدی در زمینه توسعه، بذر سبزیجات را برای محصولات بهار و تابستان پیشنهاد می‌کرد. جوامع محلی که نهاده‌های کشاورزی یارانه‌ای دریافت می‌کردند، موافقت نامه‌های مشروطی با دولت استانی امضا می‌کردند که تعهد می‌گرفت خشخاش کشت نکنند. HFZ در سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۱ با کاهش کشت خشخاش تریاک در منطقه اصلی هلمند مرکزی که با کانال آبیاری می‌شد، همزمان شد و کشت در کل استان از ۱۰۳۵۹۰ هکتار به ۶۳۳۰۷ هکتار کاهش یافت. با این حال، با وجود این کاهش‌های کوتاه مدت در کشت، مشخص شد که توزیع بذر گندم و کود اثر ضد تولیدی دارد. براساس پیش‌نویس USAID برای استراتژی کمک‌های کشاورزی سال ۲۰۱۶:

تولید خشخاش هفت برابر گندم کار می‌برد. بنابراین، هنگامی که مالکان [در HFZ] محصول خود را از خشخاش به گندم تغییر دادند، نیازی به استخدام نیروی کار نداشتند و می‌توانستند قراردادهای اشتراک محصول یا اجاره را رد کنند. این مسئله باعث شد خانواده‌های آسیب پذیر بدون زمین و زمین داران فقیر بی‌کار بمانند، نتوانند زمین اجاره کنند؛ بسیاری نیز خانه‌های خود را در این روند از دست دادند، چون به قراردادهای اجاره یا کشت مشارکتی وابسته بودند.

در حال حاضر به طور گسترده پذیرفته شده است که تمرکز HFZ بر ارائه گندم منجر به محرومیت زمین‌داران فقیر و حرکت به مناطق بیابانی سابق در شمال کانال بغره و همچنین باکوا در استان فراه شده است و میزان زمین‌های تحت کشت آن را به طور چشمگیری افزایش داده که بیشتر آن نیز خشخاش بوده است. علاوه بر این، تحلیل تصاویر، تجدید فعالیت کشت خشخاش را در منطقه اصلی کانال در قلمرو HFZ نشان داد که نشان می‌دهد جایگزینی خشخاش تریاک با گندم در طول زمان پایدار نبوده است. (شکل ۱۴ در صفحه‌های ۱۲۲-۱۲۳ را ببینید.) HFZ با اتهامات فساد نیز رو به رو بود. به گفته یک مقام سابق انگلستان، «کلاهبرداری در عمده فروشی تحت HFZ کشف شد. بذرهای خوب نابود می‌شد و بذرهای خراب توزیع می‌شد. به علاوه، تهدیداتی نیز صورت می‌گرفت.» نمایندگان مجلس هلمند به لندن سفر کردند و با وزیرانی دیدار کردند که می‌گفتند این برنامه به نهادینه سازی شیوه‌های فاسد کمک می‌کند.»

نقشه احتمال کشت خشخاش در سال ۲۰۱۲: این نقشه احتمال کشت خشخاش در استان هلمند را نشان می‌دهد و مرزهای برنامه HFZ در آن با رنگ آبی مشخص شده است. احتمال‌ها بر اساس تحلیل آماری قوی از مناطق شناخته شده برای کشت خشخاش است که احتمال تحت کشت بودن یک منطقه را نشان می‌دهند؛ این داده‌ها مکان‌های واقعی وجود خشخاش را نشان نمی‌دهند. نقشه نشان می‌دهد که در جایی که در سال ۲۰۰۹ جایگزینی خشخاش با بذر گندم از طریق بذرهای توزیع شده توسط برنامه HFZ انجام شده بود، جایگزینی در طول زمان پایدار نبوده است. این نقشه همچنین بر احتمال بیشتر کشت خشخاش در مناطق غربی HFZ تاکید می‌کند که گویای جا به جایی کشت خشخاش از مناطق کشاورزی اولیه و مورد هدف HFZ به دیگر مناطق خارج از آن است.

نقشه احتمال کشت خشخاش در سال ۲۰۱۶: نقشه کشت مجدد خشخاش در

منطقه کانال اصلی حوزه غذایی هلمند، به ویژه در ناحیه‌های لشکرگاه، نادعلی و نووا مرکزی را نشان می‌دهد. (احتمال‌ها بر اساس تحلیل آماری قوی مناطق شناخته شده برای کشت خشخاش است که احتمال تحت کشت بودن یک منطقه را نشان می‌دهند؛ این داده‌ها مکان‌های واقعی وجود خشخاش را نشان نمی‌دهند.)

دومین تلاش حوزه غذایی که توسط USAID تأمین مالی شد، حوزه غذایی قندهار بود. INL با موفقیت ادعایی HFZ و عدم پافشاری جدی بر ریشه کنی، به دنبال تدارک حمایت بیشتر از مفهوم حوزه غذایی بود. زرار احمد عثمانی وزیر مبارزه با مواد مخدر افغانستان، طی سفری به واشنگتن در سال ۲۰۱۲، ایده راه‌اندازی حوزه‌هایی غذایی را در پنج استان عمده کشت خشخاش اعلام کرد. دیان فینستین سناتور ایالات متحده آمریکا، از این تلاش حمایت کرد و با نوشتن نامه به هیلاری کلینتون، وزیر امور خارجه، خواستار تأمین بودجه برای طرح عثمانی شد. برخی از مقامات می‌گفتند که USAID تمایلی به مداخله در این کار ندارد. چنان که یک کارمند سابق USAID یادآور می‌شود که کارکنان اداره کشاورزی USAID در بررسی HFZ پی بردند که این پروژه تأثیر منفی و غیرقابل پیش بینی داشته است: جا به جایی مردم و خشخاش به بیابان. آنها نتیجه گرفتند که USAID آشکارا تحلیل کافی از تأثیر خشخاش بر برنامه‌ها و تأثیر برنامه‌ها بر خشخاش انجام نمی‌دهد.

علی‌رغم این نگرانی‌ها، پس از اصرار سفیر آمریکا استفان مک فارلند، دیگر انتخاب چندان وجود نداشت. KFZ برنامه‌ای ۱۸,۷ میلیون دلاری بود که برای شناسایی و بررسی انگیزه‌های کشت خشخاش در نواحی ارغستان، قندهار، میوند، پنجوی، شاهوالی کوت، زهر و ناحیه فرعی تخت پال در استان قندهار طراحی شده بود. طرح اولیه KFZ چالش‌های طرح‌های توسعه کوتاه مدت تک بخشی را بیشتر برجسته می‌کرد؛ این طرح‌ها مشروط به کاهش کشت خشخاش در مناطقی بود که

دولت افغانستان در آن قدرت اندکی داشت. به گفته یکی از مقامات وقت USAID در افغانستان: «ما باید همراه با حرکت خود به امور پی می‌بردیم. هیچ‌کس در USAID از دیدگاه معیشتی به تریاک نگاه نمی‌کرد. موضوع، اقتصاد و زنجیره‌های ارزش بود نه معیشت ... ما از واشنگتن درخواست هدایت کردیم اما چیزی از آنها دریافت نکردیم.»

بخش عمده‌ای از منابع این پروژه صرف بهبود سیستم کانال در نواحی زهر و پنجوی شد و فرض آن بود که این کار در کنار تعهدات جامعه به کاهش کشت خشخاش باعث افزایش میزان زمین‌های اختصاص یافته به محصولات قانونی خواهد شد. بهبود سیستم کانال بر اساس یک «قرارداد اجتماعی» بین کشاورزان، برنامه و دولت محلی صورت گرفت و به موجب آن کشاورزان موافقت کردند که خشخاش تریاک کمتری کشت کنند. به گفته USAID، این قراردادهای اجتماعی به منظور «جذب محلی» طراحی شده بودند و «نتیجه تعامل و ارتباطات طولانی مدت یک ساله بودند.»

گرچه سرمایه‌گذاری‌هایی در گلخانه‌ها، آموزش کشاورزی و نهاده‌ها برای باغداری با ارزش بالا انجام شد ولی این مقادیر تنها بخش کوچکی از بودجه عملیاتی بود. داده‌های فضایی حاصل از تصاویر ماهواره‌ای نشان می‌دهد که تمرکز KFZ بر آبیاری، افزایش میزان زمین‌های اختصاص داده شده به کشاورزی تحت سیستم کانال‌های اصلاح شده را در برخی مناطق شتاب داده است اما موجب افزایش سطح کشت خشخاش تریاک نیز شده است.

#### ۲۰۱۴ تا امروز: درس‌هایی که مشاهده شد ولی اجرا نشد

USAID در ژانویه ۲۰۱۴ به دنبال انتقاد عمومی توسط SIGAR که این نهاد را فاقد استراتژی برای مقابله با خشخاش می‌دانست، تحلیل مغصلی در مورد توسعه جایگزین به عنوان بخشی از استراتژی کمک به بخش کشاورزی افغانستان انجام داد.

این تحلیل با تهیه نقد سازنده‌ای بر مجموعه برنامه‌های USAID و تأثیر آنها بر کشت خشخاش، تصریح کرد:

شیوه‌ای که USAID از طریق آن «کار خود را انجام می‌دهد» می‌تواند تأثیر بیشتر یا کمتری بر تلاش‌های گسترده مبارزه با مواد مخدر داشته باشد. در حقیقت، رویکرد انتخابی می‌تواند از نظر کمک به جوامع و خانواده‌های روستایی در کاهش وابستگی آنها به تریاک به عنوان گزینه‌ای معیشتی دهد، غیر موثر باشد.

استراتژی پیش‌نویس RADP را بررسی کرد و اثربخشی تمرکز آنها بر گندم را به چالش کشید. همچنین ارزش کمک مشروط به کاهش خشخاش تریاک را نیز زیر سؤال برد و اظهار داشت که «فشار این موافقتنامه‌ها به احتمال زیاد بر دوش تولیدکنندگان بدون زمین و زمین‌داران فقیر خواهد بود که کمترین سود مستقیم را از کمک‌های ارائه شده در نتیجه مذاکرات می‌برند.» این ارزیابی در قالب پیش‌نویس باقی ماند و به دلیل تغییر کارکنان کابل و اختلاف نظر در مورد مشارکت موثر USAID در تلاش‌های مقابله با کشت خشخاش، در داخل سازمان به جایگاه رسمی دست نیافت.

INL تأمین مالی برنامه‌های توسعه جایگزین را در طول تلاش‌های بازسازی انجام می‌داد و اخیراً این تلاش‌ها را با انتقال ۳۷,۸ میلیون دلار به UNODC و برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP) برای دو پروژه توسعه جایگزین تقویت کرد. هدف اولین پروژه با عنوان «تقویت مداخله توسعه جایگزین از طریق معیشت‌های قانونی (BADILL)»، تقویت و تنوع بخشیدن به معیشت‌های قانونی و تضمین رشد اقتصادی پایدار در طولانی مدت است. UNODC ادعا می‌کند که «فعالیت‌های پیشنهادی بر مبنای درس‌های آموخته شده و بهترین شیوه‌های شناسایی شده طی پروژه‌های پیشین» است و بهبودی پایدار را در کیفیت زندگی جوامع هدف نشان داده است و تأثیرگذاری آن در مبارزه با مواد مخدر در سطح

جامعه اثبات شده است. این برنامه شامل بازگشت به مشروط سازی از طریق «قراردادهای اجتماعی» یا اسنادی است که توسط نمایندگان ذینفع و نمایندگان جامعه امضا می‌شوند تا اطمینان حاصل شود که ذینفعان، کشت خشخاش یا فعالیت‌های مربوط به آن را ادامه نخواهند داد. با این حال بررسی دقیق این پیشنهاد اتکای آن را به نوع مشابهی از مداخلات کوتاه مدت یک بخشی و توافق نامه‌های مشروط سازی نشان می‌دهد که قبلاً در کاهش کشت خشخاش و تولید تریاک با شکست مواجه شده است.

هدف برنامه دوم با عنوان «کشاورزی مبتنی بر جامعه و توسعه روستایی (CBARD)»، افزایش درآمد خانوارها و کاهش وابستگی به کشت غیرقانونی خشخاش برای جوامع منتخب در استان‌های فراه و بادغیس است. تجربه گذشته همراه با چالش‌های امنیتی فعلی، جایی برای این فرض باقی نمی‌گذاشت که این تلاش‌ها گذشته از تأثیر توسعه‌ای آنها، تأثیرات پایداری بر کشت خشخاش خواهد داشت.

### نقش توسعه جایگزین در نتایج مبارزه با مواد مخدر

در ارزیابی برنامه‌ریزی توسعه جایگزین USAID در رابطه با نتایج مبارزه با مواد مخدر، چالش‌های متعددی وجود دارد. بعضی از این چالش‌ها ناشی از سیستم‌های سنجش عملکرد کلی USAID است که به جای نتایج و تأثیرات به تأکید بر خروجی‌ها تمایل دارند. این مسئله ویژه USAID نیست، بلکه مشکل گسترده‌تر سنجش نتایج برنامه را در میان کل کمک‌های اهدا کنندگان به افغانستان نشان می‌دهد چون در آن روند به سوی گزارش خروجی برنامه‌ها است، نه تأثیرات آنها. اندازه‌گیری تأثیرات عمدتاً از طریق بررسی‌های نگرشی در مناطق امن‌تر بود، نه اندازه‌گیری چگونگی تأثیر برنامه‌ها بر تغییرات رفتاری در مناطق روستایی. به علاوه این گزارش‌ها به جای ارزیابی‌ها یا تحقیقات مستقل، به گزارش‌های شرکای اجرایی

تکیه داشتند که آنها را در معرض آسیب پذیری قرار می‌داد. علیرغم سطح سرمایه‌گذاری USAID و دیگر اهداکنندگان حوزه توسعه در گسترش تولید محصولات قانونی، - به امید از بین بردن کشت خشخاش - هنوز هیچ ارزیابی معنی‌داری از تغییر الگوهای برداشت وجود ندارد. برای مثال، ارزیابی میان مدت USAID از CHAMP، بیش از ۳۰۷۳ هکتار باغات و تاکستان‌های جدید را که تا سال ۲۰۱۱ کشت شده بودند، گزارش کرد، اما شامل تأیید این رقم در قالب نقشه برداری محصول یا شواهدی مبنی بر اینکه محصولات کشت شده بعداً با خشخاش جایگزین نشده‌اند، نبود. به همین ترتیب، AVIPA Plus ادعا کرد که برای معادل ۱۵۳۰۰۰ هکتار بسته‌های ووچر محصولات غیر گندم، بذر فراهم کرده است، ولی شواهدی ارائه نداد که این بذرها برای کشت ۱۵۳۰۰۰ هکتار زمین مورد استفاده قرار گرفته باشد.

فقدان جزئیات داده‌های کشت خشخاش که توسط UNODC تولید شده بودند و محدودیت‌های این داده‌ها، بر گزارش‌دهی USAID در مورد تاثیرات مبارزه آن با مواد مخدر تاثیر منفی گذاشت. به طور معمول، USAID اطلاعات مربوط به سطح نواحی و استان UNODC را در تلاش برای مرتبط کردن مداخلات خود در یک منطقه خاص با تغییرات در کشت خشخاش تریاک به کار می‌برد. این کار با درک محدود از (۱) صحت داده‌ها و (۲) چگونگی تغییر احتمالی توزیع کشت خشخاش در یک منطقه جغرافیایی معین، حتی در صورت ثابت ماندن سطوح کشت عمومی، انجام می‌شد علاوه بر این، USAID به رغم دقت مورد تردید داده‌ها و روش‌شناسی ناقص اطلاعات UNODC، بارها از اطلاعات مربوط به چرای کشت خشخاش تریاک توسط خانواده‌ها استفاده کرد.

افزون بر این، بسیاری از بررسی‌ها و ارزیابی‌های برنامه‌های توسعه که در مناطق کشت خشخاش اجرا شده بودند، پشتوانه تجربی جامعی نداشتند و بر حدس و گمان

تکیه می‌کردند. به عنوان مثال، ارزیابی نهایی ADP South که در آوریل ۲۰۱۰ منتشر شد، به این نتیجه رسیده بود که ADP South «هیچ تاثیر قابل اثباتی بر مساحت مناطق تولید تریاک ندارد» و حتی ادعا می‌کرد که «تولید تریاک و گندم همبستگی معکوس ندارد. بنابراین، یکی بر دیگری تاثیر نمی‌گذارد.» این مسئله، بر خلاف دسترسی به اطلاعات جغرافیایی ناشی از تصاویر ماهواره‌ای در آن زمان بود که نشان می‌دادند در بسیاری از دره‌های پر آب مرکزی هلمند گندم جایگزین کشت خشخاش تریاک شده است. ظاهراً ارزیابی گزینه‌های توسعه جایگزین توسط USAID برای افغانستان در سال ۲۰۱۶، نقش مهم‌تری را به «AVIPA Plus» و «RADP South» در «کاهش ناگهانی خشخاش ضبط شده برای بازه ۲۰۱۱-۲۰۰۹» نسبت به تحقیقات پیشنهادی دقیق‌تر نسبت داده است.

برنامه‌هایی مانند AVIPA، با تمرکز بر فراهم آوردن نهاده‌های کشاورزی و ایجاد ثبات، به جای حمایت از فرایند دراز مدت تحول کشاورزی، از نظر میزان حمایت از کشاورزانی که از کشت خشخاش خارج می‌شدند، محدود بودند. بررسی جدید USAID، محدودیت‌های برنامه‌هایی مانند AVIPA را مشخص کرده است: برنامه‌های [توسعه جایگزین] که طی ده سال گذشته اجرا شده‌اند، به طور کلی فاقد تمرکز استراتژیک پایدار و طولانی مدت بوده‌اند. این برنامه‌ها بر اساس تحلیل یکپارچه محدودیت‌ها و فرصت‌های رقابتی و پیش‌شرط‌های پایداری درازمدت گزینه‌های معیشت جایگزین استوار نشده‌اند. در عوض، به تمرکز بر رویکردهای کوتاه مدتی گرایش داشته‌اند که عمدتاً بر جایگزینی محصول، تأمین منابع نهاده کشاورزی، شیوه کشت و فعالیت‌های آموزش ذخیره سازی متمرکز بودند ... اغلب ابزارهای پروژه که برنامه‌های [توسعه جایگزین] از طریق آن اجرا می‌شد، عمر کوتاه مدت دو تا سه ساله داشتند که به وضوح برای تشویق تعهد پایدار ذینفعان به دوری دائمی از مشارکت در فعالیت‌های غیرقانونی ناکافی است.



USAID در تلاش بود تا چگونگی تاثیر برنامه‌های خود بر سطح کشت خشخاش را تبیین کند. این توضیحات اغلب در طول زمان و با تغییر در کارکنان، تغییر می‌کرد. به گفته یک کارمند سابق USAID:

معیارهای تخصیص وجوه بودجه توسعه جایگزین در مقابل بودجه توسعه غیر جایگزین، مطلوب نبود. این واقعیت که میزان بودجه جایگزین توسعه که در هر سال معین دریافت می‌شد، لزوماً با محل نیاز به بودجه در آن زمان سازگاری نداشت، تخصیص را محدود می‌کرد. برای تخصیص‌ها لازم نبود که پروژه‌های دریافت‌کننده وجوه قبلاً فعالیت‌های مرتبط با خشخاش داشته باشند. به علاوه، هیچ تلاشی برای تضمین پیگیری دستاوردهای مربوط به خشخاش در زمین‌ها توسط USAID، انجام نمی‌شد.

### رویکردهای تقسیم شده به توسعه جایگزین

USAID از دانش و درک فنی برای طراحی برنامه‌های موثر توسعه جایگزین برخوردار بود، اما به ندرت برنامه‌ها را براساس تأثیرشان بر تولید تریاک ارزیابی می‌کرد. INL فاقد تخصص لازم برای برنامه‌های موثر توسعه جایگزین بود، اما برای آنها تلاش می‌کرد و اکنون در حال برنامه‌ریزی برای تخصیص بودجه قابل توجه به این طرح‌ها است.

تمرکز USAID بر برنامه‌های عمده و دوجانبه توسعه جایگزین و عدم تمایل آن به مشارکت در «جریان اصلی مبارزه با مواد مخدر»، موجب شکاف در جامعه توسعه بین‌المللی در زمینه سیاست‌ها و برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر شد. وقتی دیگر اهداکنندگان حوزه توسعه در گفتگوهای مربوط به سیاست در مورد ادغام علل کشت در برنامه‌های توسعه و عملی کردن آن در NPP‌ها و تلاش‌های دوجانبه و چند جانبه شرکت کردند، USAID غیبت قابل توجهی داشت. به علاوه، USAID حاضر نبود اقدامات اهداکنندگانی چون DFID، بانک جهانی و اتحادیه اروپا را در

راستای دور کردن بحث از مدل‌های ناموفق توسعه جایگزین و کار در درون معماری در حال تغییر توسعه در افغانستان بپذیرد.

در عوض، USAID تمرکز خود را بر پاسخ به فشار از درون دولت ایالات متحده برای بررسی افزایش کشت خشخاش تریاک قرار داد. این تمرکز منجر به تعدادی برنامه معمول توسعه جایگزین شد که تأثیر کلی بر کشت خشخاش نداشتند اما به عنوان شاخص تعهد سازمان به تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر محسوب می‌شدند. هنگامی که فشار برای تخصیص منابع به توسعه جایگزین کاهش یافت شد، USAID وجوه بودجه توسعه جایگزین را به برنامه‌های عمومی ترک‌کشاورزی اختصاص داد که تعداد کمی از آنها به کشت خشخاش یا علل آن می‌پرداختند. در مقابل، INL تحت فشار بود تا برنامه‌های توسعه جایگزین را مخصوصاً با هدف کاهش کشت خشخاش ارائه دهد اما کمبود دانش در مورد چگونگی انجام این کار، مانع پیش‌روی آن شد. به تازگی INL ۳۷,۸ میلیون دلار به پروژه‌های توسعه جایگزین اجرا شده توسط سازمان ملل متحد اهدا کرد که بازگشت به نوعی کمک مشروط و برنامه‌های توسعه تک بخشی و کوچک مقیاسی است که در سال ۲۰۰۲ تامین مالی آنها را انجام می‌داد.

USAID از دانش و درک فنی برای طراحی برنامه‌های موثر توسعه جایگزین برخوردار بود، اما به ندرت برنامه‌ها را براساس تأثیرشان بر تولید تریاک ارزیابی می‌کرد. INL فاقد تخصص لازم برای برنامه‌های موثر توسعه جایگزین بود، اما برای آنها تلاش می‌کرد و اکنون در حال برنامه‌ریزی برای تخصیص بودجه قابل توجه به این طرح‌ها است.

رویکرد تقسیم شده دولت ایالات متحده به توسعه جایگزین، توسط مأموریت‌های مختلف، مقامات، پایگاه‌های دانش و فلسفه‌هایی هدایت می‌شد که سازمان‌های آن به ویژه INL و USAID آنها را به عرصه عمل آورده بودند. این تقسیم‌ها همچنین

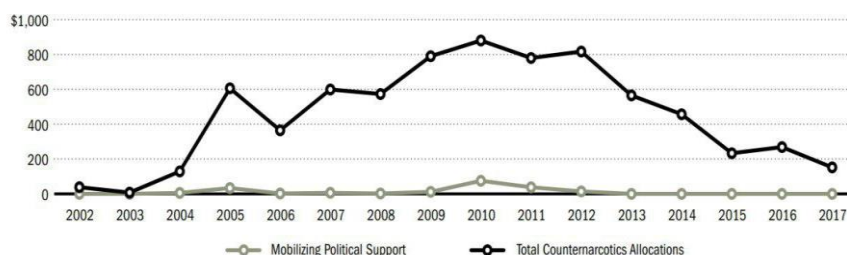
الزامات و معیارهای مختلف گزارشگری را که هر سازمان بر اساس آن قضاوت می‌شد، نشان می‌داد. این عوامل همراه با ننگنجاندن شاخص‌های مبارزه با مواد مخدر و استراتژی‌های کاهش خطر در تلاش‌های توسعه وسیع‌تر، تأثیر تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در افغانستان را به طور قابل توجهی محدود کرد. با وجود تنوع محصولات و معیشت در بعضی از بخش‌های ثروتمندتر مناطق روستایی افغانستان، پیشرفت در مناطق دارای سابقه کشت متراکم خشخاش غیر یکنواخت و محدود بود.

### بسیج حمایت سیاسی و ایجاد نهادها در افغانستان

در رشته چهارم تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر، طیفی از برنامه‌های مختلف به دنبال ایجاد حمایت سیاسی برای مبارزه با مواد مخدر در میان رهبران و مردم افغانستان بود. این برنامه‌ها عموماً بر ظرفیت‌سازی و اراده سیاسی برای کاهش تولید تریاک در سطوح ملی و استانی تمرکز داشتند. (شکل ۱۵ را ببینید). بعضی از این مداخلات، مانند طرح مجریان خوب، در پی ایجاد ارتباطات مستقیم بین کمک‌های توسعه و کاهش تولید خشخاش بودند، در حالی که دیگر طرح‌ها، مانند ایجاد صندوق امانی مبارزه با مواد مخدر، پذیرش نقش گسترده‌تر دستور کار مبارزه با مواد مخدر را در میان وزارتخانه‌های مسئول تشویق می‌کردند.

برنامه‌های آگاهی بخشی عمومی با هدف افزایش آگاهی مردم افغانستان از هزینه‌های اجتماعی کشت، تجارت و مصرف مواد مخدر و همچنین عواقب قانونی آنها، اجزای دیگر این رشته بودند. هر یک از این برنامه‌ها به دنبال تغییر نگرش به مواد مخدر در میان مردم افغانستان و ایجاد انگیزه برای تغییرات رفتاری بودند.

### بودجه بسیج حمایت سیاسی در مقایسه با کل بودجه مبارزه با مواد مخدر در سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ (به میلیون دلار)



### ایجاد اراده و ظرفیت سیاسی در مرکز: وزارت مبارزه با مواد مخدر و صندوق امانی مبارزه با مواد مخدر

ایجاد اراده سیاسی در رهبران افغانستان برای اقدام علیه کشت و قاچاق مواد مخدر بخش مهمی از تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده و تلاش‌های بین‌المللی از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ بود. علاوه بر بحث‌های مرتبط با سیاست با رئیس‌جمهور کرزای و دیگر رهبران ارشد افغانستان، تلاش‌های اولیه برای بسیج حمایت سیاسی به منظور مبارزه با مواد مخدر، از طریق اداره مبارزه با مواد مخدر افغانستان و سپس وزارت مبارزه با مواد مخدر بر دولت مرکزی متمرکز بود.

انگلستان به عنوان کشور پیشروی مبارزه با مواد مخدر، برخی از اولین تلاش‌ها را برای ایجاد ظرفیت و اراده سیاسی آغاز کرد. این کشور در تلاش برای ترویج و تحول اداره مبارزه با مواد مخدر به وزارت مبارزه با مواد مخدر بسیار مفید بود و باور داشت که این تغییر، وضعیت مبارزه با مواد مخدر در دولت افغانستان را ارتقا خواهد داد و در زمان رو به روی انگلستان با انتقاد ایالات متحده، نشان دهنده تعهد سیاسی آن

به موضوع خواهد بود. به علاوه، انگلستان از طریق برنامه تقویت نهادهای CN در افغانستان که عمدتاً بر ایجاد ظرفیت مدیریت وزارت متمرکز بودند، سرمایه‌گذاری سنگینی در ایجاد نهاد برای وزارت مبارزه با مواد مخدر کرد.

به علاوه، انگلستان نیروی محرکه تاسیس صندوق اعتباری مبارزه با مواد مخدر بود. هدف CNTF که در اکتبر ۲۰۰۵ راه‌اندازی شد، «فراهم آوردن منابع بیشتر برای تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر دولت افغانستان، تضمین شفافیت و پاسخگویی در تخصیص و استفاده از این منابع، افزایش نقش مالکیت دولت در زمینه اجرای مبارزه با مواد مخدر و تقویت انسجام بیشتر در تامین مالی فعالیت‌های مرتبط با مبارزه با مواد مخدر» بود. داشتن منابع مالی اختصاصی به عنوان ابزاری برای ایجاد مالکیت در وزارتخانه‌های دولتی نسبت به مبارزه با مواد مخدر به عنوان موضوعی متداخل ارائه شد. CNTF به عنوان یک صندوق اعتباری ۹۰۰ میلیون دلاری پیش بینی شده بود.

انگلستان با تعهد پرداخت بیش از ۴۴,۳ میلیون دلار، بزرگترین مشارکت کننده CNTF بود و پس از آن کمیسیون اروپا (۱۷,۶ میلیون دلار)، ژاپن (۵ میلیون دلار)، سوئد (۲ میلیون دلار)، استرالیا (۱,۵ میلیون دلار) و ۱۱ کشور دیگر قرار داشتند. ایالات متحده دستورالعمل‌هایی برای تشویق کمک‌های کشورهای G8، کشورهای عضو اتحادیه اروپا و دیگر کشورها به سفارتخانه‌های خود صادر کرد و در عین حال به دنبال سهم کمتری از کمک به این صندوق بود.

ایالات متحده برای مرتبط کردن کمک خود به استان‌های «عاری از خشخاش» یا استان‌هایی که تولید خشخاش را تقریباً از بین برده بودند، و کنترل بیشتر بر نحوه استفاده از وجوه، «پنجره» ای چون طرح مجری خوب را در CNTF ایجاد کرد. این پنجره که تحت حمایت بودجه‌ای ۸ میلیون دلاری از سوی USAID قرار داشت، از فرایند تدارکات سریعی بهره می‌برد که برای ارائه تصویب اولیه به هیئت بررسی

پروژه GPI و سرعت بخشیدن به پرداخت بودجه طراحی شده بود. این کمک‌های USAID صرفاً برای اجرای پروژه‌های معیشت جایگزین توسط UNDP تعیین شده بود. فرض اصلی این بودجه این بود که «آگاهی عمومی از پاداش‌های مجریان خوب طرح‌ها، مزایای کاهش تولید خشخاش را به دیگران نشان خواهد داد» و «انتظار می‌رود که پروژه‌های تأمین مالی، تولیدکنندگان موجود را به کاهش یا توقف تولید تحریک کند.»

تا سال ۲۰۰۸ ادعاهایی وجود داشت که CNTF «پیوسته عملکرد ناچیزی داشته است.» اهدا کنندگان تنها به تعهد ۸۳ میلیون دلار از ۹۰۰ میلیون دلار موعود برای تأمین بودجه پایبند مانده بودند. در ژوئن ۲۰۰۸، تنها ۲٫۵ میلیون دلار صرف این پروژه شده بود. UNDP که مسئول اداره CNTF بود، به خاطر نظارت و مدیریت مالی ضعیف بودجه مورد انتقاد قرار داشت و از ابتدا، اختلاف نظرهایی در مورد اهداف گسترده CNTF، نحوه اداره آن و طرح‌هایی که باید تأمین مالی کند وجود داشت.

فشار MCN برای ایفای نقش اجرای برنامه، به جای نقش هماهنگی و تأمین مالی، چالش بزرگی برای CNTF بود. MCN به رغم فقدان کارکنان و تخصص برای اجرای برنامه، در پی جذب مسئولیت ریشه‌کنی، مدیریت سازمان پلیس مبارزه با مواد مخدر و اجرای توسعه روستایی در مناطق کشت خشخاش بود.

بررسی تعیین شده توسط DFID در سپتامبر ۲۰۰۷ بسیاری از مشکلات صندوق امانی را نشان داد. این بررسی در سطح استراتژیک، کمیته فرعی کابینه در امور مبارزه با مواد مخدر و هیئت مدیره صندوق را مورد انتقاد قرار می‌دهد و در رابطه با برنامه‌ریزی، به عدم موفقیت در «ایجاد برنامه‌های اجرایی استانی با ارزش با اولویت موضوعی» اشاره می‌کند و اظهار می‌کند که این مسئله «به ایجاد پروژه‌های فرعی، هدفمند، تک‌کاره و با یکپارچگی ضعیف انجامید که تاثیر آن بر اهداف

استراتژی ملی کنترل مواد مخدر [ناشناخته است].» یک مقام ارشد افغان که با این طرح آشنا بود، با اظهار تاسف می‌گوید: «CNTF وضعیت خوبی داشت و برای تشویق وزارتخانه‌ها به مشارکت طراحی شده بود. این کار به مبارزه جریان اصلی با مواد مخدر کمک می‌کرد، اما هیچ کس مسئول آن نبود.»

نرخ کند پرداخت‌ها از سوی CNTF باعث شد یک وزیر سابق افغانستان که با صندوق کار می‌کرد، بگوید: «MCN به گونه‌ای رفتار می‌کند که گویا کار آن صرفه‌جویی در بودجه است نه خرج کردن آن.» دیگران از این گفته پیش‌تر رفتند و به این نتیجه رسیدند که مشکلات اساسی‌تری در رابطه با فساد وجود دارد. یک مشاور ارشد بین‌المللی که در آن زمان در MCN کار می‌کرد ادعا داشت که CNTF به عنوان یک «ساز و کار بودجه‌ریزی برای ایده‌های خوب در سطح استانی طراحی شده بود، اما در واقع به وسیله‌ای برای بهره‌مند شدن افراد تبدیل شده بود... قوانینی که برای آن نوشته شده بود، پایدار نبودند و UNDP عملکرد ضعیفی داشت. همچنین، وزارتخانه‌ها علاقه‌ای به کار نداشتند چون [رئیس CNTF] به دنبال رشوه بود. ساختارها ناقص بودند، طرح هرگز اجرایی نمی‌شد و هیچ کس مسئولیتی به عهده نمی‌گرفت.» مدیر عامل سازمان غیر دولتی آن جانسون که در انگلستان مستقر بود، با نارضایتی از تاخیر در تصمیم‌گیری در مورد بودجه، اشاره می‌کند: «اکنون این برداشت در میان عموم وجود دارد که تعدادی از پروژه‌هایی که تا کنون از طریق CNTF تامین مالی شده‌اند به جای معیارهای واقعی براساس ارتباطات شخصی با چهره‌های کلیدی وزارتخانه مقرر شده‌اند.» صندوق اعتباری مبارزه با مواد مخدر متعاقباً در سال ۲۰۰۹ بسته شد.

## ایجاد اراده و ظرفیت سیاسی در استان‌ها: تیم‌های مشورتی مبارزه با مواد مخدر و طرح مجری خوب

ایالات متحده در واکنش به نتایج ناامیدکننده حاصل از تلاش‌های هدایت شده متمرکز و با انگیزه این باور که همکاری نزدیک‌تر با فرمانداران استان‌ها می‌تواند به کسب اهداف مبارزه با مواد مخدر این کشور کمک کند، بر تلاش‌های بیشتر برای ظرفیت‌سازی در استان‌ها تمرکز یافت. ایالات متحده در سال ۲۰۰۶ برنامه‌های نابودی خشخاش (PEP) را که بعدها با عنوان تیم‌های مشورتی مبارزه با مواد مخدر (CNAT) شناخته شدند، در هفت استان عمده کشت خشخاش راه‌اندازی کرد. این تیم‌ها با همکاری دفاتر استانی فرمان‌داران، مسئول مشاوره دادن به فرمان‌دار و بسیج اقدام علیه محصول تریاک بودند. به علاوه، انگلستان تامین مالی برنامه‌ریزی در سطح استان‌ها را با هدف ادغام مبارزه با مواد مخدر در برنامه‌ریزی توسعه برای تعدادی از استان‌های اصلی به ویژه بلخ، هرات و هلمند، به عهده گرفت.

CNAT در تلاش برای کسب حمایت دولت افغانستان از طرح‌های استانی در سطح ملی با چالش‌های عمده‌ای مواجه شد. MCN از پیش، در اثر تلاش‌های UNODC برای ایجاد ساختارهای موازی در استان‌ها ناامید شده بود و CNAT را نسخه‌ای از این تلاش‌ها می‌دید. یک مقام ارشد افغان ناامیدی خود را این چنین بیان می‌کند: ایالات متحده «تا ۴۰ میلیون دلار به CNAT کمک مالی کرد. آنها دفتری در کابل و دفاتری در استان‌ها ایجاد کردند. آنها موازی با وزارتخانه و دفاتر استانی ما عمل می‌کردند و MCN هیچ کنترلی بر آن نداشت.» یک مقام رسمی سازمان ملل که مشارکت نزدیکی در CNAT داشت، می‌گفت CNAT در حال انجام کاری بوده‌است «که MCN باید در استان‌ها انجام می‌داد و این که CNAT «منبع خوبی از اطلاعات در مورد اتفاقاتی بود که در استان‌ها روی می‌داد.» با این حال، هر دو نفر اذعان داشتند که CNAT یک نهاد موازی است. برنامه نابودی خشخاش در اواخر



سال ۲۰۰۹ پس از نیروی ریشه کنی خشخاش تعطیل شد.

یکی از تلاش‌های پیشگام که به پشتیبانی ایالات متحده برای ایجاد اراده سیاسی و ظرفیت در استان‌ها انجام می‌شد، طرح مجریان خوب INL بود. تحت GPI، استان‌ها هر ساله (۱) برای به دست آوردن یا حفظ وضعیت عاری از خشخاش (۱) میلیون دلار)، (۲) برای کاهش بیش از ۱۰ درصدی کشت خشخاش (۱۰۰۰ دلار برای هر هکتار بیش از ۱۰ درصد)، و (۳) برای دستاوردهای استثنایی مبارزه با مواد مخدر (۵۰۰۰۰۰ دلار برای هر استان تا سقف دو استان) جایزه دریافت می‌کردند. GPI برای پروژه‌های داخل استان‌ها پول فراهم می‌کرد تا فرمانداران را «به ارائه همکاری بیشتر در کاهش و حذف تولید تریاک» تشویق کند. در نوامبر ۲۰۰۹، ارل آنتونی وین مدیر هماهنگی سفیر امور توسعه و امور اقتصادی، GPI را به عنوان «نمایشی عالی از رهبری افغانستان» توصیف کرد.

GPI از ۳۱ آگوست ۲۰۱۴، در مجموع ۱۰۸ میلیون دلار برای بیش از ۲۲۱ پروژه در ۳۳ استان اعطا کرده بود. تلگرام سفارت در سال ۲۰۱۴ از GPI به عنوان «یکی از موفق‌ترین برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان» یاد می‌کند. GPI با وجود این تحسین‌ها و طراحی مجدد برنامه که در سال ۲۰۱۴ اعلام شد، در سال ۲۰۱۶ به تدریج تعطیل شد. مقامات آمریکایی اظهار داشتند که نگرانی‌های آنها درباره ظرفیت دولت افغانستان، مخصوصاً ظرفیت‌های درون MCN برای پیاده‌سازی GPI منجر به لغو این برنامه قبل از آغاز GPI II با طراحی جدید شده‌است. در سال ۲۰۱۵، INL در میانه نگرانی‌های مربوط به کارایی تلاش‌های جداگانه برای اصلاح MCN، این تلاش‌ها را متوقف کرد، اما ایالات متحده همچنان نگران بود که وزارتخانه «ظرفیت چندانی ندارد». در سال ۲۰۱۶، INL برنامه جدیدی به نام پروژه نهاد سازی MCN را برای رفع کمبودها در وزارتخانه ایجاد کرد. با توجه به هدف ویژه این برنامه، بررسی چگونگی رسیدن پروژه‌های تأمین شده

توسط GPI به نتیجه کاهش تولید کشت خشخاش در مناطق روستایی افغانستان از اهمیت برخوردار است. تا به امروز، هیچ ارزیابی مستقلی از GPI صورت نگرفته است. SIGAR برای این گزارش، پروژه‌های تأمین مالی شده توسط GPI را مورد بررسی دقیق قرار داد. بررسی ما نشان می‌دهد که اولویت با تأمین مالی برنامه‌های زیرساخت بود که توسط شرکت‌های ساختمانی بخش خصوصی اجرا می‌شدند. این پروژه‌ها در طیف محدودی از بخش‌ها از جمله بهداشت و درمان، آموزش، حمل و نقل و کشاورزی بودند و عمدتاً ساخت بناهایی مانند مدارس، کلینیک‌های بهداشتی، سالن‌های ورزشی، مراکز کنفرانس و سالن‌های همایش و همچنین جاده‌ها، پل‌ها و سیستم‌های آبیاری را در برداشتند.

باید به طور خاص توجه داشت که تعداد بسیار کمی از پروژه‌های GPI بر تولید درآمد متمرکز بوده‌اند یا به کشاورزان در جایگزینی درآمدهای از دست رفته از طریق ممنوعیت کشت خشخاش تریاک، کمک کرده‌اند. مشخص نیست که چه تعداد از پروژه‌های سرمایه‌گذاری شده تحت GPI در واقع در مناطق روستایی که سابقه کشت خشخاش را داشته‌اند اجرا شده‌اند یا این که مداخلات مشخص، چگونه صراحتاً به علل کشت پرداخته‌اند. تحلیل داده‌های فضایی برتری پروژه‌هایی را نشان می‌دهد که در مناطق شهری و عمدتاً در نزدیکی مراکز استان واقع شده‌اند و این نتیجه، بر خلاف این ادعا است که «بودجه‌ریزی توسط GPI، جوامع محلی را قادر می‌سازد تا کمک‌های توسعه‌ای را در عوض کاهش موفق کشت خشخاش دریافت کنند.»

با این حال برخی پروژه‌های GPI در مناطق روستایی، منابعی را برای تجهیزات و آبیاری کشاورزی فراهم می‌کنند. این پروژه‌ها می‌تواند با حمایت از تنوع محصول و افزایش درآمد، اثر محسوس و قابل اثباتی بر کشاورزان داشته باشد. با این حال، طبق یک بررسی از GPI، به دلیل تمرکز نامتناسب GPI بر مراکز استان، «جوامع روستایی مزایای اقتصادی و اشتغال پروژه‌های GPI را به دست نمی‌آوردند.» در

همان بررسی اشاره می‌شود: «حتی نگرانی‌هایی وجود داشت که با محروم کردن جوامعی که خشخاش نمی‌کارند از این فرآیند ممکن است برخی کشاورزان با انگیزه واجد شرایط بودن برای دریافت پول، مجبور به تغییر محصولات قانونی به محصولات غیرقانونی شوند.»

پروژه‌های آبیاری، نمونه قابل توجهی از پروژه‌های GPI با توانایی تأثیر مستقیم‌تر بر درآمد جوامع روستایی در یک مدت طولانی بوده‌اند. با این حال، همان طور که قبلاً ذکر شد، این خطر وجود داشت که چنین پروژه‌هایی سهواً موجب افزایش تولید تریاک در فصل‌های بعدی شوند. این خطر در مناطقی که اصلاح آبیاری با پشتیبانی لازم در کشاورزی و بازار برای تبدیل اصلاح منبع آب به افزایش تولید محصولات کشاورزی و فروش محصولات قانونی تولیدی همراه نمی‌شود، به طور ویژه مشکل‌ساز بود.

پروژه‌های آبیاری در استان‌های ننگرهار، بدخشان و کنر که بازگشت به کشت خشخاش پس از دوره‌های کاهش قابل توجه کشت یا حتی پس از عاری از خشخاش اعلام شدن منطقه وجود داشت، می‌توانست نشانه حمایت احتمالی GPI از افزایش تولید تریاک باشد. به عنوان مثال، تصاویر با کیفیت نشان می‌دهد که تقریباً تمام زمین‌های تحت سیستم‌های آبیاری اصلاح شده توسط GPI در بامیخیل در ناحیه پاچیر و آگام در استان ننگرهار، کشت خشخاش را در هر دو سال ۲۰۱۳ و ۲۰۱۴ نشان می‌دهند. ممکن است مناطق دیگر در ننگرهار، به ویژه کوز بیهار در خوگیانی و گراتک در چاپهار نیز پس از بهره‌مندی از پروژه‌های آبیاری اعطایی توسط GPI، کشت و تولید تریاک بیشتری را تجربه کرده باشند. همانند پروژه‌های آبیاری که تأمین مالی آنها تحت سایر خطوط هزینه انجام شده بود، نیاز برآورده نشده‌ای به گنجایش اقدامات کاهش و اعمال اصل «بدون آسیب» هنگام کار در مناطقی وجود داشت که سابقه کشت خشخاش داشتند.

تأکید بر ساخت بنا در بخش‌های بهداشت، آموزش و حمل و نقل گویای آن است که نظریه تغییرات زیربنای GPI این است که می‌توان فرمانداران استان را از طریق ارائه پروژه‌هایی که سرمایه سیاسی و حمایت عمومی را افزایش می‌دهند، به مشارکت در تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر تشویق کرد. طراحی برنامه بر این فرض بود که ساخت مدارس، کلینیک‌ها و سایر ساختمان‌های دولتی، نمایش قدرت دولت است و موقعیت فرماندار را در مذاکرات با جوامع روستایی به منظور کاهش کشت خشخاش، تقویت می‌کند. INL در سال ۲۰۱۴ خاطر نشان کرد که GPI «از پشتوانه قوی افغانستان برخوردار است و «مجموعه وسیعی از گزارش‌های سفارت، ارزش GPI را به عنوان انگیزه برای فرماندارانی که به دنبال تأیید عملکرد خود در {مبارزه با مواد مخدر} از سوی دولت مرکزی هستند تأیید می‌کند.

در حالی که مقامات وزارت امور خارجه در سال ۲۰۱۸ مدعی بودند شوراهاى توسعه استانی، پروژه‌های GPI را تأیید می‌کنند و پول مستقیماً به فرمانداران استان داده نمی‌شود، دیگران برداشت متفاوتی داشتند. همانطور که سفیر نیومن اشاره می‌کند:

ایده آن بود که استان بتواند ارتباط بین توقف کشت خشخاش و کمک‌های حاصل را ببیند. در هر صورت، این ایده موثر نبود. پروژه‌ها به سرعت تصویب نمی‌شدند. شوراهاى [استانی] نقش زیادی نداشتند. پول برای فرمانداران به صندوق سوء استفاده تبدیل شده بود و کسانی که با توقف کشت و تولید خشخاش ضرر دیده بودند هیچ ارتباطی بین این کار با پاداش‌ها احساس نمی‌کردند. مقادیر برای استان‌های بزرگتر، بسیار ناچیز بود.

یک مقام ارشد افغان ادعا کرد که GPI به دنبال خریدن همکاری فرمانداران است و در مورد منافعى که GPI در راستای آن عمل می‌کرد ابراز نگرانی نمود. محمد احسان ضیا، وزیر سابق MRRD، گفته است که فرمانداران پول را اختلاس

می‌کنند؛ او در مورد کارایی کلی برنامه ابراز تردید می‌کند. سایر مقامات آشنا با این برنامه به صراحت گفته بودند که آن را «چک سفیدی» می‌دانند که به فرمانداران اجازه می‌دهد از طریق قراردادهای، به نفع افراد مورد نظر خود عمل کنند.

با توجه به فاصله و قطع ارتباط بین بسیاری از پروژه‌هایی که توسط GPI تامین مالی شده بودند با جوامع روستایی محل کشت خشخاش، این سوال پیش می‌آید که آیا GPI در کاهش تولید تریاک خشخاش نقش داشته است یا خیر. در حقیقت، همان‌طور که INL در سال ۲۰۱۵ نتیجه گرفت، «در حالی که ارزش بالا به پایین GPI آشکار است، داده‌های اندکی وجود دارد که اثر سببی جواز GPI بر جوامع محلی را نشان دهند. همچنین نمی‌دانیم که آیا بیشتر کشاورزان از این که وجود پروژه‌ها در جوامع آنها و یا فقدان این پروژه‌ها، نتیجه انتخاب‌های آنها در کشت است، اطلاع دارند یا نه. حتی ادعای ارزش بالا به پایین GPI نیز هنوز بسیار دور از اثبات است. با توجه به ماهیت ضعیف و پر جنجال کنترل فرماندار بر بخش عمده قلمرو کشت خشخاش، ممکن است تنها نتیجه‌ای که فرماندار در نهایت ارائه دهد توقف موقت در کشت باشد.

نکته: نقشه‌برداری محصول در ناحیه پاچیر و آگام استان ننگرهار، نشان می‌دهد که زمین‌های بهره‌مند از سیستم‌های اصلاح شده آبیاری که بودجه آنها توسط GPI تامین شده بود، برای کشت خشخاش استفاده می‌شوند. در مورد خطاها یا برای اطلاعات بیشتر، با [info@alcis.org](mailto:info@alcis.org) تماس بگیرید.

با توجه به فاصله بین بیشتر پروژه‌های که توسط GPI تامین مالی می‌شدند با جوامع روستایی محل کشت خشخاش، این سوال پیش می‌آید که آیا GPI در کاهش تولید تریاک خشخاش نقش داشته است یا خیر.

علاوه بر این، در حالی که ممکن است یک استان در کاهش تولید کشت خشخاش موفق بوده باشد، GPI مسئولیت توضیح ادامه قاچاق مواد مخدر در آن

استان را به عهده نمی‌گرفت. برای مثال، در حالی که بررسی سازمان ملل در سال ۲۰۰۸، استان تخار را عاری از خشخاش اعلام می‌کرد، یک گزارش دیگر از این سازمان تاکید می‌کرد که در سال ۲۰۰۹، تخار یک کانال بزرگ برای فراوری و پیشبرد قاچاق تریاک و هروئین بوده است. بنابراین به گفته برخی، تصور غلطی بود که استان‌های دارای کشت خشخاش کم یا بدون آن را «عاری از تریاک» بنامیم. در سال ۲۰۱۴ MCN و INL، با اولویت دادن به پروژه‌های معیشتی جایگزینی که از کشاورزان در توقف کشت خشخاش و دوری از فعالیت‌های مربوط به آن حمایت می‌کردند، طراحی مجدد GPI I به صورت GPI II و تغییر به سوی پروژه‌هایی را اعلام کردند که «نیازهای جوامع روستایی را بهتر برآورده می‌کرد.» با این حال پیش از آن که این طراحی مجدد بتواند اثر بگذارد، INL تصمیم گرفت در نتیجه شکست MCN در خرج کردن منابع مالی تخصیص داده شده، به برنامه GPI پایان دهد.

### کمپین‌های آگاهی‌بخشی عمومی مبارزه با مواد مخدر

INL بودجه توالی ارتباطات مبارزه با مواد مخدر و کمپین‌های گشت‌زنی را طی دوره تلاش بازسازی تأمین کرد. این پروژه‌ها عمدتاً بر افزایش آگاهی از هزینه‌های اجتماعی کشت خشخاش تریاک و بسیج حمایت عمومی از تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر دولت افغانستان تمرکز داشت. طرح‌ها شامل پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی و اعلان‌های تبلیغاتی به منظور بالا بردن آگاهی مردم افغانستان از تأثیرات منفی تریاک و باز داشتن آنها از کشت این محصول بود. بسیاری از پیام‌ها با الهام از مضمون‌های مشابه تولید می‌شد و تولید تریاک را با مصرف مواد مخدر در میان مردم افغانستان مرتبط می‌کرد.

جدیدترین کمپین اطلاع‌رسانی عمومی، برنامه مشارکت جامعه در مبارزه با مواد مخدر بود؛ این برنامه ۱۲,۶ میلیون دلاری به منظور تقویت ظرفیت MCN برای

راه‌اندازی کمپین هدفمند آگاهی‌بخشی در مبارزه آن علیه مواد مخدر طراحی شده بود. این برنامه از سال ۲۰۱۸ در حال اجرا بود.

### آنچه این برنامه‌ها به دست آورده‌اند

با وجود آن که ایالات متحده منابع قابل توجهی را برای رسیدن به هدف ایجاد ظرفیت نهادی در اداره مبارزه با مواد مخدر و سپس وزارت مبارزه با مواد مخدر صرف کرد، این طرح دستاورد محسوسی نداشت. MCN با مشکل رهبری ضعیف و فقدان نفوذ بر وزارتخانه‌های افغانستان مواجه بود. ارتقا از اداره به وزارتخانه، هویت بوروکراتیک مجزایی را ایجاد کرد که مسئول سیاست‌ها و برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر بود و مسئولیت خود را از شورای امنیت ملی افغانستان می‌گرفت و از حمایت بخش گسترده‌تر دولت برخوردار نبود. این واقعیت که ایالات متحده، انگلستان و دیگر همکار اصلی MCN یعنی UNODC در مورد وزارتخانه‌ای که شامل استراتژی مشترک مبارزه با مواد مخدر باشد، دیدگاه موافقی نداشتند، این خطا را مضاعف می‌کرد. صرف‌نظر از این نکته، بعید بود که یک وزارت هماهنگ کننده کوچک مانند MCN بدون هیچ اختیاری بر وزارتخانه‌های مسئول اجرای برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر و با جایگاه سیاسی پایین، موفق به رهبری یک تلاش قوی مبارزه با مواد مخدر در سراسر دولت شده باشد. انتصاب یک معاون وزیر مبارزه با مواد مخدر در MOI برای نظارت و هماهنگ سازی فعالیت‌های اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر پیش از تاسیس MCN، از اولین پیشگامان محدودیت‌های نهادی در مورد تأثیر MCN بود

شواهد کمی وجود دارد که تلاش‌های ایالات متحده برای ایجاد پشتیبانی سیاسی در افغانستان، به موفقیت قابل سنجشی در دستیابی به اهداف درازمدت مبارزه با مواد مخدر رسیده باشد. ارزیابی‌های رسمی از برنامه‌ها در این رشته فعالیت به دلیل ترکیب عوامل، از جمله ماهیت کوتاه مدت و تک منظوره بسیاری از طرح‌ها،

چالش‌های ارزیابی آنها در محل و دشواری تخصیص، اندک است. به جای ارزیابی‌های رسمی که علت را مورد بررسی قرار می‌دادند، تمایل به خود گزارش دهی و بررسی توسط سفارت وجود داشت. قضاوت درباره مبنای شواهد برای این ارزیابی‌ها، به خصوص با در نظر گرفتن احتمال بعید بازدید کارمندان سفارت ایالات متحده از مکان‌های اجرای فعالیت‌های برنامه، سخت‌تر بود.

مقیاس منابع امنیتی و توسعه‌ای که به یک استان داده می‌شد، برخی از فرمانداران را برای حمایت از تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر و انجام آنها تحریک می‌کرد. چشمگیرترین کاهش در کشت خشخاش در نگرهار و هلمند رخ داد که در آنها PRT‌های فعال و دارای منابع به ترتیب توسط ایالات متحده و انگلستان اداره و اجرا می‌شدند. فرمانداران استان در نگرهار توانستند ممنوعیت کشت خشخاش را از طریق وعده کمک به توسعه، تهدید به اقدام نظامی علیه روستاهایی که ممنوعیت را رعایت نمی‌کردند و چانه‌زنی‌های سیاسی شکننده با نخبگان روستایی، اجرا کنند. اما ماهیت موقت این کاهش‌ها نشان داد که حمایت سیاسی از مبارزه با مواد مخدر، بدون پشتیبانی منابع کشورهای اهداکننده و پشتیبانی نیروهای امنیتی ائتلاف، بی‌ثبات است.

ارزیابی سازمان ملل در اواخر ۲۰۰۸ در رابطه با کمپین‌های اطلاع‌رسانی مبارزه با مواد مخدر، نشان داد که «به طور کلی، مردم درباره اثربخشی کمپین‌های اطلاع‌رسانی عمومی [مبارزه با مواد مخدر] تردید دارند. در وهله اول، افراد بی‌سواد نمی‌توانستند پیام‌ها را درک کنند، و در مرحله دوم، وعده معیشت‌های جایگزین توسط دولت، به ندرت عملی می‌شد.» این ارزیابی به طور ویژه اثربخشی آن دسته از کمپین‌های اطلاع‌رسانی را زیر سؤال می‌برد که «با اقدام عملی دولت و جامعه بین‌المللی همراه نبودند تا کشاورزان را به جایگزین‌های واقع بینانه کشت خشخاش تریاک به عنوان بخشی از برنامه جامع توسعه روستایی برسانند.»



علاوه بر نقایص برنامه‌ریزی، تعهد سیاسی افغانستان به تلاش برای رسیدن به اهداف مبارزه با مواد مخدر تا حدودی به دلیل پیام‌های آشفته از سوی جامعه اهداکننده بین‌المللی، محدود بود. مقامات ارشد خارجی اغلب با اهداف متضاد در زمینه‌های سیاست، توسعه و امنیت مواجه بودند. در میان سفیران ایالات متحده در افغانستان، برخی تردید داشتند که مبارزه با مواد مخدر را در راس دستور کار قرار دهند، در حالی که افراد مایل به این کار اغلب بر ریشه‌کنی تمرکز می‌کردند که موجب موضع‌گیری ناخوشایند رهبران افغانستان را می‌شد. (صفحه‌های ۹۵ تا ۱۰۰ را ببینید).

حمایت سیاسی از فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر در هر دو سطح ملی و استانی، بیش از آن که تابع تعهد ماندگاری از سوی مقامات افغانستان باشد، تابع تامین بودجه موجود در برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر بود.

## فصل چهارم

حفظ استراتژی به هم پیوسته





سیاست‌گذاران در ایالات متحده آمریکا اغلب در مورد نیاز به استراتژی یکپارچه و متوازن مبارزه با مواد مخدر توافق دارند که در آن رشته‌های فعالیت‌های مختلفی به اتفاق کار می‌کنند. اما به واقع یکپارچه و متوازن در زمینه مبارزه با مواد مخدر در افغانستان به چه معناست؟ علاوه بر این، با توجه به توپوگرافی متنوع سیاسی، اقتصادی و زیست‌محیطی این کشور، این رشته‌های فعالیت‌های مختلف چگونه باید در این شرایط و اوضاع متفاوت سنجیده شود؟

یکی از شاخص‌های تعادل و یکپارچگی، نحوه‌ی اختصاص منابع به کل رشته‌های مختلف استراتژی مبارزه با مواد مخدر است. اطلاعات مالی بینش‌هایی را در رابطه با اینکه چگونه بودجه‌های ایالات متحده در طول زمان اختصاص داده شد، اولویت‌ها چه بود، و آیا تعادل مناسب حفظ شد، ارائه می‌دهد. داده‌های مربوط به انواع برنامه‌های سرمایه‌گذاری شده نشان می‌دهد که چطور این رشته‌ها در طول زمان رشد کرد، چگونه این برنامه‌ها به شکاف‌های موجود در تجزیه و تحلیل و ظرفیت پرداخت و سازمان‌ها چگونه از تجربیات گذشته درس گرفتند. این داده‌ها همچنین نشان می‌دهند که آیا شکاف‌ها پر شده و آیا بر روی برنامه‌های جدیدی برای مقابله با کمبودهای شناخته شده سرمایه‌گذاری شده است یا خیر.

این بخش بررسی می‌کند که آیا رشته‌های مختلف استراتژی مبارزه با مواد مخدر یکپارچه شده‌اند و این یکپارچگی به چه میزان بوده است. اول، نگاهی به داده‌های مربوط به بودجه می‌اندازیم و اینکه این داده‌ها چه چیزهایی را در مورد اولویت‌ها و

تعهدات مالی به رشته‌های فعالیت آشکار می‌کند. دوم، از داده‌های جغرافیایی برای بررسی چگونگی هماهنگی رشته‌ها و برنامه هایشان در مبنا استفاده می‌شود.

### پیش‌زمینه در مورد توالی و ترتیب

در تلاش برای مبارزه با مواد مخدر، توالی به نظمی اشاره می‌کند که در آن مداخلات مبارزه با مواد مخدر انجام می‌شود. به عنوان مثال، توالی توسعه جایگزین قبل از ریشه‌کن سازی برای کاهش پایدار در کشت و جلوگیری از واکنش کسانی که به کشت خشخاش وابسته هستند، بسیار مهم در نظر گرفته می‌شود. همان طور که گزارش دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد (UNODC) نشان داد «استدلال قوی وجود دارد که تلاش‌های اجرایی علیه کشاورزان خشخاش تریاک باید دسترسی معیشت حیاتی جایگزین را دنبال کند به جای آنکه از آن پیشی بگیرد.» با این حال، تقریباً تا سال ۲۰۰۹، ایالات متحده صرف‌نظر از اینکه آیا حمایت اقتصادی دیگری برای کشاورزان و کارگران مشغول به کشت خشخاش موجود بود یا نه، بر ریشه‌کنی تأکید می‌کرد.

توالی هم‌چنین می‌تواند ویژگی مهمی در همان رشته از فعالیت باشد. به عنوان مثال، هدف قرار دادن مناطقی که در شرایط مطلوب هستند یا کمتر وابسته به تریاک هستند، برای ریشه‌کن کردن قبل از پیش‌روی به جوامع فقیرتر می‌تواند به تحولات پایدارتری دور از خشخاش منجر شود.

همراه با توالی، ترتیب فیزیکی رشته‌های مختلف فعالیت برای موفقیت پایدار حیاتی است. ترتیب به معنی برنامه‌ریزی است که برای رشته‌های مختلف در همان منطقه جغرافیایی اجرا می‌شود و به همان افراد دست می‌یابد. در کشوری مانند افغانستان، دستیابی به تعادل در تلاش برای مبارزه با مواد مخدر نه تنها نیاز به درک روشنی از نحوه‌ی ترتیب دادن مداخلات دارد، بلکه باید اوضاع و شرایطی که این تلاش‌ها در آن انجام شد نیز درک شود. مثلاً، تلاش قدرتمند برای ریشه‌کنی در

ننگرهار و برنامه‌های قوی توسعه روستایی در هلمند مشخص است که تاثیر ترکیبی را که هر دوی رشته اقدامات در همان مکان می‌توانست به دست آورد، ندارد. مناطق غذایی هلمند و قندهار دو نمونه از پروژه‌هایی بودند که تلاش کردند راهبرد مبارزه با مواد مخدر را در همان منطقه جغرافیایی استفاده کنند اما این مناطق به جای قانون، استثنا بودند. و حتی در تلاش‌های متمرکز، محدودیت‌هایی برای دامنه تلاش توسعه همراه و سطوح مختلف موفقیت وجود داشت.

### تطبيق تأمين مالی با استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده

تحلیل این گزارش از تلاش ایالات متحده در مبارزه با مواد مخدر در افغانستان بر چهار رشته یا حوزه فعالیت تمرکز کرده است: ممانعت و اجرای قانون ضد مواد مخدر، ریشه کنی، توسعه جایگزین و بسیج حمایت سیاسی و مؤسسات ساختمانی افغانستان. پیگیری و تحلیل منابع مالی مبارزه با مواد مخدر توسط این رشته‌ها، ابزاری مهم برای ارزیابی این نکته است که آیا تلاش‌های ایالات متحده به توافقی میان فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر دست یافته است یا خیر. استراتژی مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در سال ۲۰۰۷ در نظر داشت تا «تعادل مناسب انگیزه‌ها و بازدارنده‌ها» را از طریق خط مشی‌هایی که دنبال می‌کرد، فراهم کند.

در عین حال، تامین مالی به تنهایی مقیاس کافی برای قضاوت در مورد تعادل مناسب بین رشته‌ها نیست. اداره ویژه بازرسی برای بازسازی افغانستان (سیگار) در سمتی نیست که تعیین کند چه چیزی تراز مالی دقیق دلار-برای-دلار را تشکیل می‌دهد و مشکلات انجام این کار را، به خصوص با توجه به اینکه بودجه طبق رشته دنبال نشده است، تشخیص دهد. به علاوه، تعادل مناسب بین رشته‌ها ممکن است با توجه به استان یا جامعه متفاوت باشد، و هیچ راهی مثلاً برای گفتن این نکته وجود ندارد که هر دلاری که برای ریشه کنی صرف شده است تاثیری معادل مقدار دلار دیگری در توسعه جایگزین دارد. با این وجود، تحلیل اینکه چگونه بودجه مبارزه با

مواد مخدر به مرور زمان تغییر کرده، بینشی را در مورد نحوه اولویت‌بندی رشته‌های مختلف ارائه می‌دهد.

بین سال ۲۰۰۲ و پایان سال مالی ۲۰۱۷، کنگره ۱۲۰,۷۸ میلیارد دلار برای بازسازی افغانستان تخصیص داد که از این مقدار ۷,۲۸ میلیارد دلار به صراحت برای اهداف مبارزه با مواد مخدر در دسترس بود. علاوه بر ۷,۲۸ میلیارد دلار در سرمایه‌گذاری، اداره ویژه بازرسی برای بازسازی افغانستان تشخیص می‌دهد که بودجه بازسازی که توسط سازمان‌های ایالات متحده به عنوان بودجه مبارزه با مواد مخدر اختصاص داده یا شناسایی نشد، بر تلاش بر ضد مواد مخدر تاثیر داشت. این مبلغ شامل، مثلاً، بودجه از صندوق نیروهای امنیتی افغانستان برای ایجاد جناح ماموریت ویژه است. به طور گسترده‌تر، ۷۵۰ میلیارد دلار در بودجه برای مبارزات نظامی ایالات متحده در افغانستان گاهی اوقات به ایجاد پیشرفت‌های امنیتی کمک کرد که از کاهش کوتاه مدت در کشت و تولید خشخاش تریاک حمایت می‌کرد.<sup>۹۱۸</sup> علاوه بر این، حملات هوایی به آزمایشگاه‌های مواد مخدر در هلمند در اواخر سال ۲۰۱۷ توسط بودجه اداره دفاع غیر از مبارزه با مواد مخدر حمایت شد؛ در حالی که هدف اولیه حمله مقابله با تامین مالی طالبان بود، حملات ممکن بود بر مبارزه با مواد مخدر نیز تاثیر داشته باشد. با این وجود، این بخش بر بودجه‌ای تمرکز دارد که به طور آشکار برای اهداف مبارزه با مواد مخدر در دسترس قرار گرفت؛ با توجه به اینکه در این سال بودجه اختصاص داده شد تا از آن درس گرفته شود و در مورد اینکه چگونه شیوه‌های تامین مالی ایالات متحده می‌تواند نتایج مبارزه با مواد مخدر را بهبود بخشد، توصیه‌هایی ارائه گردد.

گزارش ما به دلیل دشواری ایجاد مخارج واقعی مبارزه با مواد مخدر در یک سال خاص بر سالی که بودجه در آن تخصیص یافته متمرکز است. به عنوان مثال، گزارش بازرسی کل کشور در سال ۲۰۱۴ نشان داد که روش‌های بودجه INL تصویر روشنی

از هزینه‌های سالانه یا روش موثری برای اندازه‌گیری تعهدات ارائه نمی‌دهد. به علاوه، برخی از وجوه مبارزه با مواد مخدر برای یک سال در دسترس بود، در حالی که سایر وجوه برای دو یا حتی پنج سال موجود بود. با توجه به این چالش‌های مربوط به بودجه حسابداری، این گزارش بر سال مالی که بودجه در آن تخصیص یافت به عنوان بهترین شاخص از زمانی که تغییرات سیاست اعمال شد یا اولویت‌ها تغییر یافت، متمرکز است.

به دلیل آنکه داده‌های مالی توسط رشته یا رکنی در سراسر سازمان‌های ایالات متحده جمع‌آوری نشده بود، تا به امروز هیچ تحلیل دقیقی از بودجه مبارزه با مواد مخدر وجود ندارد تا نحوه تخصیص بودجه به رشته‌های تلاش برای مبارزه با مواد مخدر را بررسی کند. این مشکلی بود که به زودی در سال ۲۰۰۷ شناسایی شد هنگامی که ارزیابی کلی بازرسان دولتی و وزارت دفاع آمریکا اشاره کرد:

تلاش [مبارزه با مواد مخدر] در افغانستان از فقدان سیستم پرونده‌های متمرکز رنج می‌برد تا ارزیابی کند که سازمان‌های انفرادی چه چیزی صرف می‌کنند، بودجه در کجا مصرف می‌شود، باقی مانده بودجه چقدر است، و چه اقدامی صورت گرفته است. در حالی که هر آژانس یا دفتری سعی می‌کند تا بودجه را در حیطه مسئولیت خود پیگیری کند، هیچ نقطه مرکزی وجود ندارد تا تصویر کلی ارائه دهد. این مسئله مانع از برنامه‌ریزی برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر و ارزیابی این تلاش‌ها است.

INL در سال ۲۰۱۶ نوشت که «سازمان‌ها بودجه [مبارزه با مواد مخدر] را بر مبنای پنج رکن استراتژی CN ایالات متحده برای افغانستان که برای گزارشگری مالی اساسی نیست، جمع‌آوری و دنبال نمی‌کنند» و اظهار داشت که «ساختار ستون... دیدگاه سیاست بوده و برای ردیابی بودجه بی‌ربط است».

### توازن بودجه‌ی ریشه‌کنی و توسعه‌ی جایگزین

نزدیک به ۳۰ درصد بودجه‌ی سالانه مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده از سال



۲۰۰۵ تا ۲۰۰۹ به ریشه‌کنی اختصاص داده شد، و در طول آن پنج سال به مجموع ۸۷۷ میلیون دلار رسید. با تصمیم به حذف نیروی انهدام خشخاش، تخصیص بودجه برای ریشه‌کنی در سال ۲۰۱۰ به طور چشمگیری کاهش یافت و از هزینه‌های گزاف لجستیکی و پیمانکاری مرتبط با PEF رهایی یافت که بخش قابل توجهی از کاهش بودجه به حساب می‌آمد. از سال ۲۰۱۰، ریشه‌کنی تنها ۱ درصد بودجه سالانه مبارزه با مواد مخدر را تشکیل می‌دهد زیرا عمدتاً ریشه‌کنی هدایت شده توسط فرماندار بسیار ارزان‌تر از ریشه‌کنی برنامه‌ریزی شده مرکزی قبل از آن بود. در حالی که بودجه ریشه‌کنی از سال ۲۰۱۰ به بعد کاهش یافت، پول اختصاص یافته به توسعه جایگزین در سال ۲۰۰۹ به بیش از ۱۹۰ میلیون دلار افزایش یافت و تا سال ۲۰۱۲ با مبلغی بالغ بر ۱۵۰ میلیون دلار در سال حفظ شد. (به شکل ۱۸ نگاه کنید). این میزان، افزایش قابل توجهی از سال ۲۰۰۵ بود، یعنی زمانی که به توسعه جایگزین تنها ۹۳ میلیون دلار از بودجه سالانه ۶۰۸ میلیون دلاری مبارزه با مواد مخدر یا حدود ۱۵ درصد آن اختصاص داده می‌شد.

بین سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۹، تخصیص بودجه سالانه برای توسعه جایگزین کمتر از میزان بودجه اختصاصی برای ریشه‌کنی بود. برخی سال‌ها مثل سال ۲۰۰۵ شاهد اختلافات قابل توجهی بود که در آن تقریباً نیمی از میزان مبلغی که به توسعه جایگزین تخصیص داده می‌شد، به ریشه‌کنی اختصاص می‌یافت. این تأکید مالی بر ریشه‌کن‌سازی نسبت به توسعه‌ی جایگزین به سبب درگیری گسترده و خشکسالی که اقتصاد روستایی افغانستان را به شدت مختل کرده بود، گسترش نیافت.

در مجموع، بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ مبلغ ۹۳۸ میلیون دلار برای ریشه‌کن‌سازی اختصاص داده شد که ۴۱ درصد از بودجه ۲.۲۷ میلیارد دلاری INL در بودجه مبارزه با مواد مخدر برای افغانستان و تقریباً ۱۴ درصد از بودجه ۷.۲۸ میلیارد دلاری بود که سازمان‌های ایالات متحده به ویژه برای مبارزه با مواد مخدر در

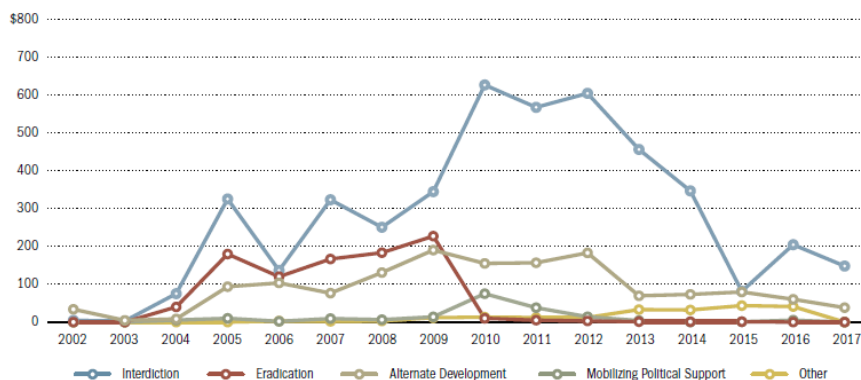
افغانستان تخصیص داده بودند. در مقابل، ۲۰ درصد از کل بودجه مبارزه با مواد مخدر در همان دوره برای توسعه جایگزینی اختصاص داده شد که در مجموع حدود ۱,۴۶ میلیارد دلار بود.

توجه: بسیج حمایت سیاسی شامل تأمین بودجه ابتکار مجریان خوب، ساختن موسسات و اطلاعات عمومی است. «سایر» شامل بودجه برای (۱) برنامه‌های کاهش تقاضا (۱۱۰ میلیون دلار) و (۲) برنامه‌هایی است که سیگار اطلاعات تأمین مالی کافی برای دسته بندی با رشته ندارد (۹۶ میلیون دلار).

منبع: تجزیه و تحلیل SIGAR از داده‌های بودجه توسط سال تخصیص و رشته تلاش بر اساس درخواست‌های اطلاعاتی سازمان، اسناد بودجه و مکاتبات.

### تخصیص بودجه مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده با رشته،

۲۰۰۲ - ۲۰۱۷ (میلیون دلار)



در حالی که ۱,۴۶ میلیارد دلار برای توسعه جایگزین بخش قابل توجهی از بودجه مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در طول ۱۶ سال است، اما این مبلغ کمتر از ۱,۵ تا ۳ میلیارد دلار درآمدی است که افغانها از تجارت مواد مخدر تنها در یک

سال کسب می کنند و کسر کوچکی از بودجه بزرگتر توسعه برای افغانستان است. تکامل بودجه توسعه جایگزین از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ نشان می دهد که این رشته از استراتژی مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده، در ابتدا دچار کمبود بودجه بود. افزایش بودجه برای توسعه جایگزین در طول زمان نشان می دهد که چگونه راهبرد ایالات متحده خصوصا در مورد ریشه کنی تغییر کرد و مقامات تشخیص دادند که کار بیشتری باید انجام شود تا جایگزینی را برای خشخاش برای کشاورزان افغان تهیه کند. برای مثال، از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸، USAID ۸۲ درصد از کل بودجه کشاورزی خود را در افغانستان به برنامه ریزی توسعه جایگزین اختصاص داد که نشان می دهد تلاش های مبارزه با مواد مخدر در طول این دوره اولویت سازمانی بوده است.<sup>۹۲۵</sup> در حالی که ۱,۴۶ میلیارد دلار برای توسعه جایگزین، بخش قابل توجهی از بودجه مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در طول ۱۶ سال است، اما این مقدار کمتر از ۱,۵ تا ۳ میلیارد دلار تخمین زده شده است که افغان ها از تجارت مواد مخدر تنها در یک سال کسب می کنند و کسر کوچکی از بودجه بزرگتر توسعه برای افغانستان است.

### بودجه در حال رشد ممانعت

تلاش های ممانعتی دولت ایالات متحده در ابتدا توسط فقدان پرسنل اجرای قانون ایالات متحده در کشور و نبود واقعی همکاران اجرای قانون ضد مواد مخدر در افغانستان متوقف شد. هزینه های کم ایالات متحده برای ممانعت از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۴ نشان دهنده شرایط چالش برانگیزی بود که تلاش های قبلی با آن مواجه بودند و نیز این واقعیت را نشان می داد که انگلستان کشور پیشرو برای مبارزه با مواد مخدر بود. با این حال، از آنجا که میزان کشت خشخاش افزایش یافت، هزینه های ممانعت نیز افزایش یافت. این روند همچنین تکامل خود تلاش را از تلاش متمرکز بر نابودی آزمایشگاه های فرآوری مواد مخدر تا تلاشی با هدف توقیف، تعقیب و

محکومیت قاچاقچیان مواد مخدر نشان می‌دهد.

بودجه برای اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر و ممانعت از کمتر از ۳ میلیون دلار در سال ۲۰۰۳ به حداکثر ۶۲۷ میلیون دلار در سال ۲۰۱۰ افزایش یافت. ساخت واحدهای قادر به اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر گران قیمت بود و به خصوص برای تلاش‌های منبع طلب مانند جناح ماموریت ویژه نیاز به تعهد چند ساله داشت. خرید هلیکوپترهای Mi-17 برای SMW همانطور که در قرارداد اولیه ۵۵۳,۸ میلیون دلاری دیده می‌شود، هزینه‌های شروع کار قابل توجهی نشان می‌دهند. DOD بزرگترین بخش از هزینه‌های مربوط به ممانعت را از سال ۲۰۰۴ تا سال ۲۰۱۴ تأمین مالی کرد و مسئول خریدهای اصلی مانند Mi-17 بود.

از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۰، کمک هزینه ممانعت در سراسر دولت ایالات متحده از بیش از ۳۴۵ میلیون دلار به بیش از ۶۲۷ میلیون دلار افزایش یافت. این افزایش همزمان با انتصاب سفیر هالبروک به عنوان SRAP و هدایت مجدد وی نسبت به تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده برای تاکید بر عملیات ممانعت علیه ریشه کن سازی بود. بودجه ممانعت دولت در سال ۲۰۱۳ در سطح قابل توجه بالایی باقی ماند و از نزدیک همراه با افزایش حضور نظامی در مناطق تولید خشخاش دنبال شد. این بودجه نشان می‌دهد که تغییر سیاست صورت گرفته توسط سفیر هالبروک با تخصیص منابع و برنامه‌ریزی بودجه همخوانی داشت و هماهنگی استراتژی و بودجه را نشان داد.

در نهایت، در حالی که ممکن است ۴۵۲,۵ میلیون دلار برای DEA از سال مالی ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ در مقایسه با تخصیص دولت و وزارت دفاع کوچک به نظر برسد اما مهم است به بودجه کمتر و اندازه سازمانی کوچکتر DEA و نیز این واقعیت توجه داشته باشید که هزینه‌های اصلی آن مربوط به حقوق کارمندان بود. بنابراین، حتی افزایش نسبتاً کوچک برای DEA می‌تواند افزایش تعداد عوامل در روی زمین و

تمرکز بر تلاش‌های ممانعت افغانستان را نشان دهد. علاوه بر این، DEA به طور قابل توجهی از ۲۰۹ میلیون دلار در وجوه انتقالی از اداره امور جنوب آسیا و آسیای میانه دولت برای حمایت از کار DEA در افغانستان بهره برد. از سال مالی ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۵، تقریباً نیمی از بودجه DEA برای کارش در افغانستان توسط دولت فراهم شد که بدون آن پول DEA قادر به حفظ حضور فزاینده خود در افغانستان نبود.

به طور کلی، سرمایه‌گذاری‌های ایالات متحده در رابطه با ممانعت در طول سالهای پر فراز و نشیب حضور غیرنظامی و نظامی در افغانستان، از حدود سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۴ افزایش شدیدی یافت. این افزایش سرمایه‌گذاری نشان دهنده تکامل راهبرد مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده به تکیه بیشتر بر تلاش‌های ممانعتی بود، اما کاهش بودجه ممانعت پس از سال ۲۰۱۴ رد پای کم‌رنگ ایالات متحده - و ظرفیت رسیدگی به مشکل مواد مخدر افغانستان - را از آن به بعد نیز نشان می‌دهد.

### تجزیه و تحلیل GIS: با استفاده از تصاویر ماهواره‌ای

برای درک بهتر نحوه‌ی اجرای استراتژی مبارزه با مواد مخدر بر روی زمین در افغانستان، سیگار ارائه‌کننده GIS را مامور کرد تا تحلیل جغرافیایی جوانب مختلف تلاش برای کنترل مواد مخدر را بر عهده بگیرد. این بخش، روش‌های اعمال شده به داده‌ها، تجزیه و تحلیل و چالش‌های آن تحلیل را شرح می‌دهد.

مهم است بدانیم که کار انجام‌شده‌ی GIS برای SIGAR توسط کیفیت داده‌هایی که سازمان‌های ایالات متحده می‌توانست فراهم کند، محدود شده بود. مشکلات مربوط به اختصاصی بودن داده‌های GPS برای برنامه‌های توسعه روستایی به طور مثال از بررسی دقیق پروژه‌های فردی جلوگیری کرد. بیشتر می‌دانیم که داده‌های توسعه جایگزین، فهرست جامعی از برنامه‌های توسعه اجرا شده نیستند؛ مثلاً روشن نیست که آیا تمام پروژه‌های فردی تکمیل شده توسط شرکای اجرایی در

داده‌های ارائه شده توسط USAID گنجانده شده است. علاوه بر این، تحلیل ما پروژه‌های توسعه جایگزین را که توسط کشورهای دیگر اجرا می‌شود، شامل نمی‌شود. برای توضیح دقیق در مورد داده‌ها و روش مورد استفاده برای این تحلیل، به ضمیمه B مراجعه کنید.

در حالی که ارزیابی GIS آماده شده برای این گزارش، تحلیل کاملی از سراسر کشور نیست اما اولین تلاش برای مستند سازی توزیع جغرافیایی عناصر مهم تلاش برای مبارزه با مواد مخدر در استان‌های هلمند و ننگرهار در طول دوره‌ای ۱۵ ساله است. این تلاش، قدمی به سوی شناسایی آن است که آیا رشته‌های مختلف استراتژی مبارزه با مواد مخدر در کنار هم قرار گرفته و تعادل جغرافیایی مناسبی به دست آوردند یا خیر.

اگرچه این تحلیل عمدتاً بر هلمند و ننگرهار متمرکز بود، بعضی کارهای اضافی بر مبنای کل کشور انجام شد از جمله تجزیه و تحلیل دقیق سایت و نقشه برداری محصول از چندین محل تا بررسی شود که چگونه مداخلات مختلف بر انواع محصولات کشت شده تاثیر گذاشت و آیا این تغییرات در طول زمان دوام آورد یا خیر. تجزیه و تحلیل محدودی از منطقه غذایی کندهار انجام شد تا بررسی کند که آیا بهبود در سیستم آبیاری می‌تواند شناسایی شود و تاثیر آن بر میزان زمین زیر کشت، بهره‌وری آن و سطوح کشت خشخاش چه بود.

**داده‌ها چه چیزی را نشان می‌دهند؟**

**تلاش‌های ریشه‌کنی و توسعه جایگزین هماهنگ نبودند و یا به اندازه کافی مرتب نبودند**

سیاست‌گذاران اغلب بر نیاز به تعادل در تلاش مبارزه با مواد مخدر تاکید کرده‌اند. آنها استدلال کرده‌اند که استراتژی موثر مبارزه با مواد مخدر نیاز به آن دارد

که هر یک از رشته‌ها یا ستون‌های مبارزه با مواد مخدر با همدیگر کار کنند. استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده و افغانستان تاکید کردند که توسعه جایگزین و ریشه‌کنی «در همان مناطق جغرافیایی به منظور تقویت جنبه‌های «تشویقی و تنبیهی» برنامه» باید هماهنگ شود.

تجزیه و تحلیل GIS، میزان ریشه‌کنی را نشان می‌دهد که در آن ریشه‌کنی در مناطقی انجام شد که عناصر دیگر مبارزه با مواد مخدر - مهمتر از همه، توسعه جایگزین - قبل، در طول و یا بعد از نابودی محصول انجام نشد. بسیاری از مناطقی که سطوح بالای ریشه‌کنی و کمک توسعه‌ی جایگزین اندک تا هیچ را شاهد بودند، جمعیتی را تشکیل دادند که برای معیشت خود به شدت وابسته به خشخاش تریاک بودند. وادار کردن کشاورزان به ترک محصول تریاک خود در نبود جایگزین‌های معقول به طور نزدیکی به افزایش ناامنی و مقاومت و شورش روستایی و نیز ناتوانی به حفظ کاهش کشت خشخاش مربوط است.

در هلمند، بالاترین تراکم تجمعی از تخریب محصولات در منطقه‌ای درست در غرب شهر لشکرگاه، در ناحیه نادعلی بود. (به شکل ۱۹ نگاه کنید). این منطقه بین سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۴ نابودی مکرر محصولات را تجربه کرد. با این حال، با توجه به اطلاعات موجود توسعه روستایی، بخش‌هایی از این منطقه که شدیدترین اقدامات ریشه‌کنی را تجربه کرد، در صورت وجود، پروژه‌های توسعه جایگزین کمی را دریافت کرد.

داده‌های HFZ نیز نشان می‌دهد که جوامع نزدیک لشکرگاه دریافت‌کنندگان توزیع بذر گندم در سال ۲۰۰۹ نبودند. جایگزین‌های کشت خشخاش محدود به شمال غرب لشکرگاه بود. علیرغم نزدیکی این نواحی به شهر و تقاضای مصرف کنندگان جمعیت شهری آنجا، کشاورزان در آن منطقه در انتخاب محصولات بهاره و تابستانی خود به علت کمبود آبیاری در ماه‌های تابستان محدود بودند. این منطقه

دارای کیفیت گیاه پروری بسیار پایینی بود و به دلیل اینکه مردم این منطقه پیوندهای قومی و سیاسی قوی با صاحبان قدرت در استان نداشتند، و همچنین به دلیل ادعای نامشخصی که در مورد زمین داشتند، برنامه‌های توسعه بسیار محدودی را شاهد بودند. با توجه به سطح پایین کشت خشخاش، جمعیت به شدت به درآمد غیر زراعی و فرصت‌های کاری در لشکرگاه در طول افزایش نیروهای نظامی متکی بودند. کار میدانی در منطقه نشان داد که تا بهار سال ۲۰۱۵، «فرصت‌های کار با دستمزد محدود بود و با کاهش که این جوامع در [سال‌های پیش رو] در سرمایه‌گذاری توسعه تجربه کرده‌اند، پیدا کردن چنین فرصت‌هایی حتی سخت‌تر هم بود. این کاهش در سرمایه‌گذاری توسعه، که همزمان با کاهش سال ۲۰۱۴ بود، توسط تجزیه و تحلیل GIS برای سال ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ پشتیبانی شده است.

توجه: از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۴ منطقه نادعلی بالاترین تراکم تجمعی از نابودی محصولات در استان هلمند بود. در عین حال، تقریباً هیچ پروژه توسعه جایگزینی در مناطقی که ریشه‌کنی مکرر را تجربه کردند، وجود نداشت. این تصویر بر مبنای تجزیه و تحلیل MDA از داده‌های ارائه شده SIGAR است. مجموعه داده‌ها برای برنامه‌های توسعه جایگزین و روستایی شامل برنامه‌هایی است که کاهش کشت خشخاش را به عنوان هدف برنامه مشخص کردند. یک استثناء، پایداری در مناطق کلیدی (SIKA) جنوب است که برنامه تثبیتی است که تعداد زیادی از برنامه‌های آبیاری را در استان هلمند پشتیبانی کرد؛ مختصات SIKA GPS جنوب در این مجموعه داده‌ها گنجانده شده است. بدون شمول داده‌های SIKA جنوب، تعداد پروژه‌های توسعه در مناطقی با سطوح بالای تخریب تجمعی محصول به احتمال زیاد کاهش می‌یابد.

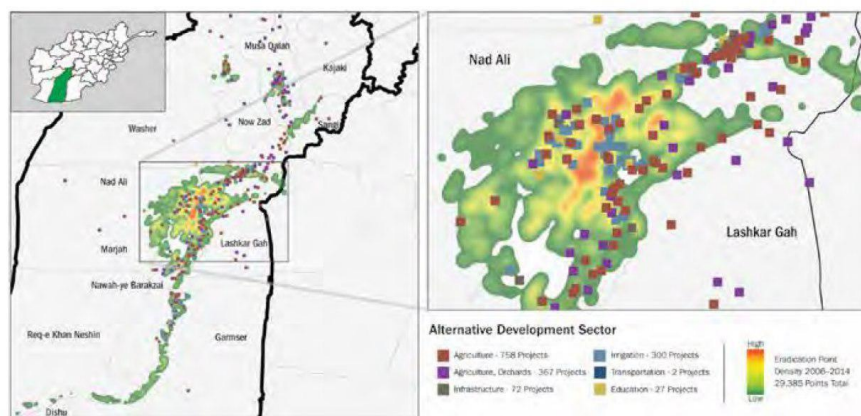
منبع: تصویرسازی SIGAR از تصاویر ارائه شده توسط شرکت سهامی با

مسئولیت محدود سیستم‌های اطلاعاتی MDA.



## نقشه برداری پروژه‌های توسعه جایگزین و ریشه‌کن سازی در استان هلمند

۲۰۱۵-۲۰۰۶



تحقیقات طولی نشان داده است که از دست دادن محصول تریاک در بخش‌هایی از استان ننگرهار و تاثیر حاصله بر رفاه مردم، به از دست دادن حمایت برای دولت افغانستان کمک کرد و نفوذ گروه‌های شورشی را تسهیل کرد.

تصویری از سال ۲۰۱۳ در هلمند نیز تمرکز ریشه‌کن سازی را در ترک ناوه (Trek Nawa)، منطقه بیابانی سابق به سمت شرق مارجه نشان می‌دهد. این ناحیه، منطقه‌ای است که در صورت وجود، برنامه‌های توسعه جایگزین معدودی داشت و جایی بود که خانواده‌ها برای معیشت خود به شدت وابسته به خشخاش تریاک بودند. در فقدان خشخاش تریاک، خانوارهای این منطقه قادر به تأمین هزینه‌های مکرر چاه‌های عمیق خود نبودند و مجبور بودند تولید کشاورزی را رها کنند. منطقه مشابهی در صورت وجود برنامه‌های توسعه‌ی جایگزین، مرز بین لشکرگاه و نادعلی بود.

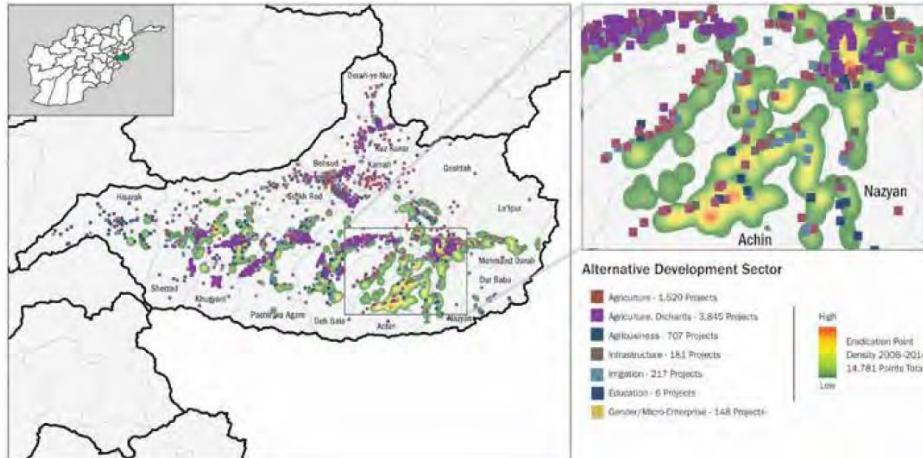
شواهد نشان می‌دهد در مناطقی که کمک توسعه جایگزین کمی دریافت کردند،

کشاورزان علی‌رغم نابودی مکرر محصول بر کشت خشخاش تریاک پافشاری کردند. توجه: نقشه‌برداری از برنامه‌های توسعه جایگزین و تلاش‌های ریشه‌کن‌سازی در سال ۲۰۱۳ سطوح بالایی از ریشه‌کن‌سازی را در شرق مرجاه نشان می‌دهد. در همان زمان، علی‌رغم این واقعیت که خانوارها به شدت وابسته به تریاک خشخاش بودند، هیچ برنامه توسعه جایگزینی وجود نداشت که در مناطقی با شدیدترین ریشه‌کن‌سازی در سال ۲۰۱۳ انجام شود. این تصویر بر اساس تحلیل MDA از داده‌های ارائه شده توسط SIGAR است. مجموعه داده‌ها برای برنامه‌های توسعه جایگزین و برنامه‌های روستایی شامل برنامه‌هایی هستند که کاهش کشت خشخاش را به عنوان هدف برنامه مشخص می‌کنند. یک استثنا، پایداری در مناطق کلیدی (SIKA) جنوب است که برنامه تثبیتی است که تعداد زیادی از برنامه‌های آبیاری را در استان هلمند پشتیبانی کرد؛ مختصات SIKA GPS جنوب در این مجموعه داده‌ها گنجانده شده است. بدون شمول داده‌های SIKA جنوب، تعداد پروژه‌های توسعه در مناطقی با سطوح بالای تخریب تجمعی محصول به احتمال زیاد کاهش می‌یابد.

منبع: تصویرسازی SIGAR از تصاویر ارائه شده توسط شرکت سهامی با مسئولیت محدود سیستم‌های اطلاعاتی MDA.

## نقشه برداری از پروژه‌های توسعه جایگزین و ریشه‌کن‌سازی در استان

هلمند، ۲۰۱۳



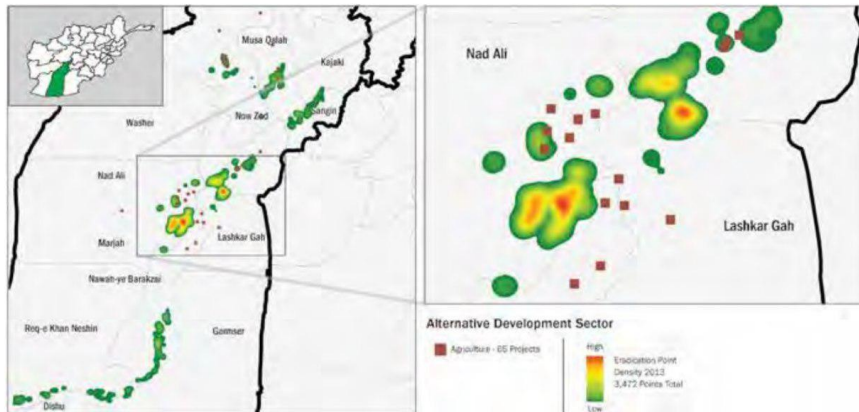
همان قطع ارتباط بین توسعه روستایی و ریشه‌کن‌سازی را می‌توان در بخش‌هایی از استان ننگرهار نیز دید. در اینجا نیز در تعدادی از مناطق با بیشترین تمرکز ریشه‌کنی، داده‌ها نشان می‌دهد که کمبود کمک‌های توسعه جایگزین وجود داشت. برای مثال، بخش بالایی ناحیه آچین یکی از مناطقی بود که در آن بیشتر تمرکز بر ریشه‌کن‌سازی بود و پروژه‌های توسعه جایگزین اندک بودند. اگر این مناطق، بخش‌های نسبتاً پررونقی بودند که در آن جایگزین‌های مناسب برای کشت خشخاش به طور گسترده‌ای در دسترس بود، این روش می‌توانست شیوه مناسبی باشد. با این حال، آچین منطقه‌ای بود که در آن مایملک زمین کوچک بود، در دسترس بودن آبیاری در طول ماه‌های تابستان تولید سبزیجات بهاره و تابستانه را محدود می‌کرد و فرصت‌های درآمد غیر زراعی محدود شده بود. این بخش منطقه‌ای بود که در آن دولت افغانستان به طور سنتی حضوری محدود داشت. مهم‌تر آنکه تحقیقات طولی نشان داده است که از دست رفتن محصول تریاک در این منطقه و تاثیر آن بر رفاه

مردم، به از دست دادن حمایت دولت افغانستان کمک کرد و نفوذ گروه‌های شورشی را تسهیل کرد.

توجه: بعضی مناطق که در آن شدت ریشه‌کنی زیاد بود، مانند منطقه جنوبی آچین و بخش شمال غربی خوگیانی، کمک توسعه جایگزین نسبتاً کمی دریافت کردند.

منبع: تصویرسازی SIGAR از تصاویر ارائه شده توسط شرکت سهامی با مسئولیت محدود سیستم‌های اطلاعاتی MDA.

### نقشه‌برداری از پروژه‌های توسعه جایگزین و ریشه‌کن سازی در استان ننگرهار، ۲۰۰۵-۲۰۱۴



در ناحیه خوگیانی ننگرهار، شواهد بیشتری از ریشه‌کنی متمرکز در مناطقی وجود دارد که بین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۴ کمک توسعه کمی در آنها وجود داشت. این قطع ارتباط در منطقه میملا از همه شدیدتر بود و داده‌ها نشان می‌دهد که برنامه‌های توسعه جایگزین بسیار معدودی وجود داشت اما با این حال موارد مکرری از ریشه‌کن سازی در طول سال‌ها داشت. شکل ۲۲ میزان این بی‌ثباتی را

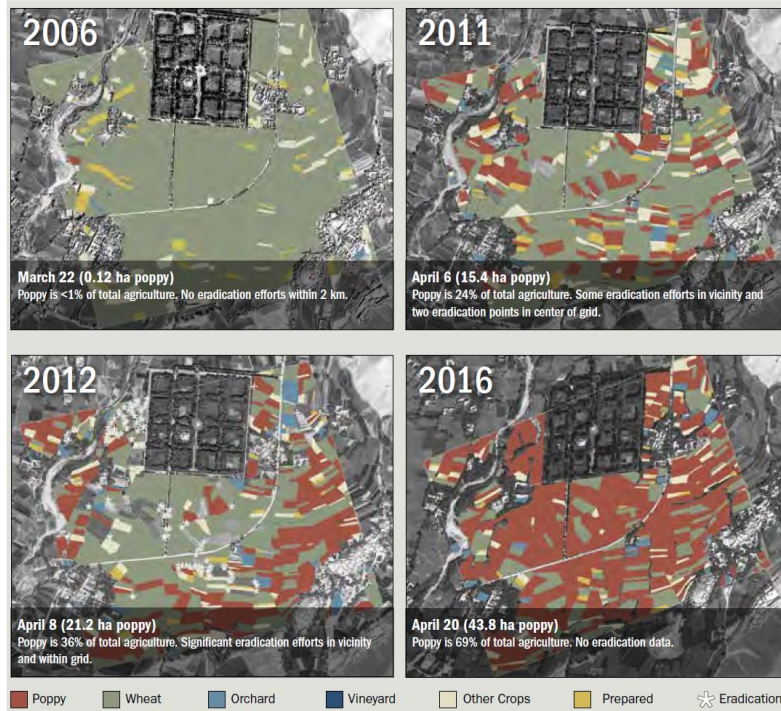
نشان می‌دهد که کشت خشخاش از کمتر از ۱ درصد کل زمین در سال ۲۰۰۶ به ۶۹ درصد در سال ۲۰۱۶ افزایش یافت. این منطقه جایی بود که ریشه کن سازی با سطوح بالای خشونت به ویژه در آوریل ۲۰۱۲ مرتبط بود. مناطق شمالی ناحیه مرکز کارگا نیز شاهد میزان بالایی از ریشه‌کنی و نشانه‌های معدودی از کمک‌های توسعه بودند. در حالی که وادار کردن مردم در ننگرهار به ترک کشت خشخاش تریاک در سال‌های ابتدایی بازسازی ممکن بود، حفظ این روند در پرتو مخالفت رو به رشد با دولت افغانستان و حضور محدودتر آن از سال ۲۰۱۰ و خروج نیروهای ایالات متحده پس از سال ۲۰۱۴ امکان پذیر نبود.

**توجه:** نقشه برداری محصول، رشد چشمگیر خشخاش را در مناطقی نشان می‌دهد که از طریق ریشه‌کنی هدف قرار گرفتند و کشت خشخاش از کمتر از ۱ درصد کل زمین در سال ۲۰۰۶ به ۶۹ درصد در سال ۲۰۱۶ افزایش یافت.

**منبع:** تصویرسازی SIGAR از تصاویر ارائه شده توسط شرکت

سهامی با مسئولیت محدود سیستم‌های اطلاعاتی MDA.

نقشه برداری محصول برای خوگیانی در استان ننگرهار، ۲۰۰۶ - ۲۰۱۶



توزیع کمک توسعه توسط بخش و منطقه جغرافیایی

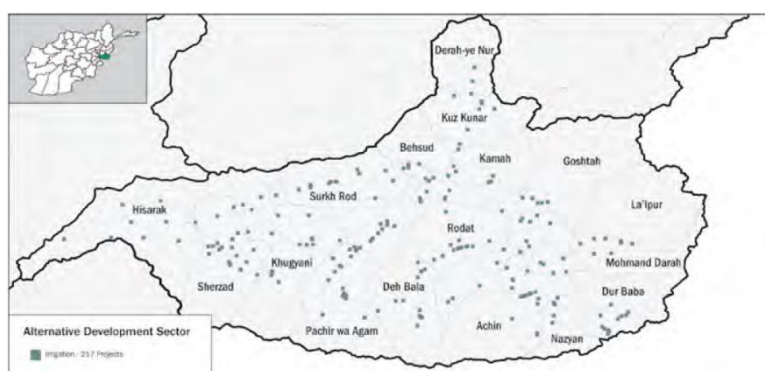
نکته قابل توجه دیگر در رابطه با هماهنگی ریشه‌کن‌سازی و توسعه روستایی، تمرکز آشکار مداخلات توسعه در مناطقی با منابع نسبتاً ثروتمند و قابل دسترس در اطراف مراکز استان جلال‌آباد (ننگرهار) و لشکرگاه (هلمند) است. در این مناطق، جمعیت برای معیشت خود کمتر وابسته به خشخاش‌تریاک بودند و حتی قبل از تحویل کمک‌های توسعه، نشانه‌هایی از منابع متنوع درآمد و الگوهای برداشت را نشان دادند.

توجه: کمک ایالات متحده تعدادی از پروژه‌های آبیاری را در مناطقی با سابقه کشت خشخاش و مناطقی که مردم به شدت به محصول خشخاش وابسته بودند،

حمایت کرد. افزایش کشت خشخاش هنگام اجرای بهبود آبیاری در این مناطق، خطر قابل توجهی است.

منبع: تصویرسازی SIGAR از تصاویر ارائه شده توسط شرکت سهامی با مسئولیت محدود سیستم های اطلاعاتی MDA.

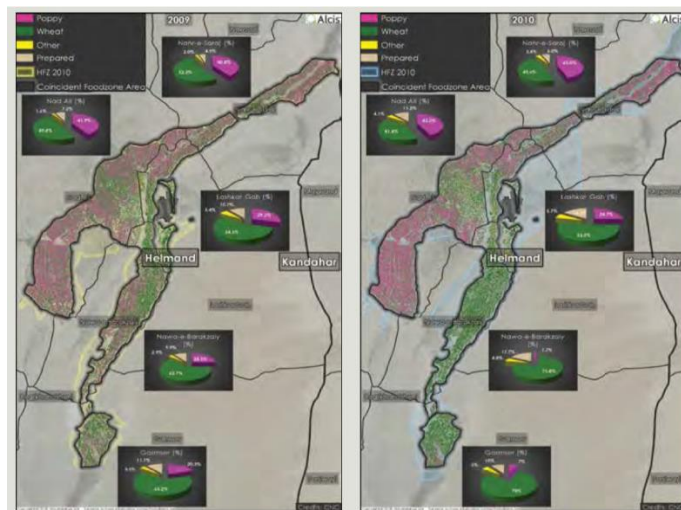
#### نقشه برداری پروژه های آبیاری در استان ننگرهار، ۲۰۰۴-۲۰۱۶



طبق داده های به دست آمده از USAID، بیشترین تعداد پروژه های توسعه جایگزین در ننگرهار در زمین اصلی کشاورزی در اطراف شهرستان جلال آباد قرار داشتند که شامل سرخورد سفلی و منطقه بهسود بود. طیف وسیعی از پروژه ها در این منطقه شامل باغات، کشاورزی، زیرساخت، آبیاری و صنایع کشاورزی بودند. این روند در تضاد مستقیم با برنامه های محدودتری است که در مناطقی مانند خوگیانی، چاپارهار و رودات اجرا شد، جایی که مردم برای معیشت خود بیشتر به خشخاش وابسته بودند. در اینجا به نظر می رسد بخش عمده ای از سرمایه گذاری ها به توسعه باغات اختصاص داده شده است که اکثر آن در سال های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۷ تحت حمایت ALP East انجام شد. با توجه به تحلیل جغرافیایی IDEA-NEW و یافته های ارزیابی برنامه آن و نیز سطوح بسیار بالای خشخاش تریاک که از سال ۲۰۱۴ به این مناطق بازگشته است، احتمال بسیاری وجود دارد که برخی از این باغ

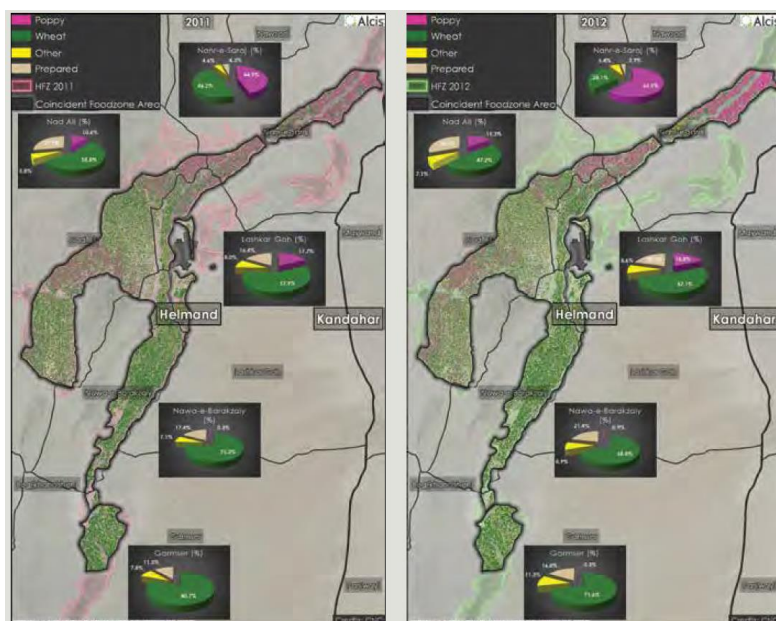


ها از بین رفته و با سایر محصولات، از جمله خشخاش تریاک جایگزین شده باشد. بر خلاف سطح بالایی از ریشه‌کنی، سطح پایینی از سرمایه‌گذاری توسعه و کشت فزاینده خشخاش تریاک در نواحی جنوبی در ننگرهار، الگوی مخالف را در مناطق اطراف جلال آباد می‌بینیم. در حقیقت، به نظر می‌رسد که در سرخورد سفلی، در ناحیه بهسود یا ناحیه کامه، که منطقه‌ای خوب آبیاری شده به سمت شرق جلال آباد است، هیچ ریشه‌کنی صورت نگرفته است. ریشه‌کنی نیز به کوز کنر و دره نور در شمال ننگرهار محدود شده بود شایان ذکر است که طبق UNODC، کامه حدود ۱۸۹۸ هکتار را در سال ۲۰۰۴ به زیر کشت خشخاش تریاک برد در حالی که سرخورد در همان سال ۱۲۲۹ هکتار را کشت کرد. در سال ۲۰۰۵، کامه مقدار کمی از خشخاش تریاک را کشت کرد، در حالی که سرخورد اصلاً کشتی نداشت؛ در این مناطق هیچ ریشه‌کنی گزارش نشد. امروزه، کامه سطوح ناچیز کشت خشخاش تریاک را نشان می‌دهد، هرچند که بازگشتی به تولید تریاک در بخش‌هایی از سرخورد وجود دارد. باز هم عدم همبستگی بین ریشه‌کنی و کاهش سطح کشت خشخاش نشان می‌دهد که ریشه‌کن‌سازی عامل تعیین‌کننده در تحول کامه از کشت خشخاش نبوده است.





توجه: تحلیل محصول HFZ نشان می‌دهد که بیشتر خشخاش کشت شده سال ۲۰۰۹ تا سال ۲۰۱۲ با گندم جایگزین شد. تجزیه و تحلیل محصول همچنین نشان می‌دهد که منطقه با محصولات بهاره، باغات و تاکستان (که «آماده» نشان داده شده‌اند) کشت شد که در طول این دوره در هلمند افزایش قابل توجهی نیافت. با این حال، این محصولات تنها جایگزین کشاورزی مناسب برای خشخاش هستند.



نقشه برداری محصول برای منطقه غذایی هلمند، ۲۰۰۹-۲۰۱۲

منبع: Copyright © 2018 Alcis Holdings Ltd.

پروژه‌های آبیاری سرمایه‌گذاری‌های اضافی، فراتر از باغ‌ها و برخی پروژه‌های کشاورزی در مناطق جنوبی ننگرهار بودند. افزایش کشت خشخاش در هنگام سرمایه‌گذاری در پروژه‌های آبیاری در مناطقی که چنین سابقه طولانی و وابستگی زیادی به کشت خشخاش تریاک دارد، خطرناک است به ویژه اگر پشتیبانی ارائه شده برای باغبانی چند ساله از نظر مدت زمان و وسعت محدود باشد. با توجه به محل این

پروژه‌ها و یافته‌های ارزیابی IDEA-NEW، احتمال قوی وجود دارد که بسیاری از این سیستم‌های بازسازی شده یا جدید برای رشد مقادیر بیشتری از خشخاش تریاک استفاده شود.

عدم همبستگی بین ریشه‌کنی و کاهش سطوح کشت خشخاش بیانگر آن است که ریشه‌ک سازی عامل تعیین کننده در تحول یک منطقه از کشت خشخاش نبوده است.

در مقایسه با جنوب ننگرهار، داده‌های GPS برای هلمند همان میزان سرمایه گذاری در باغات را توسط برنامه‌های توسعه روستایی نشان نداد. چنانچه قبلاً بحث شد، تمرکز در هلمند بر گندم، محصول زمستانی و انواع محصولات بهاره و تابستانی بود. تجزیه و تحلیل محصول هلمند، افزایش در کشت محصولات بهاره را امانه در مقیاس قابل توجهی نشان می‌دهد تجزیه و تحلیل GIS نشان می‌دهد که اکثر زمینی که زمانی با خشخاش تریاک کشت می‌شد، با گندم که محصولی سالیانه و نه چند ساله با ارزش بالای باغبانی است، جایگزین شد. با این حال، همانطور که قبلاً اشاره شد، گندم بیشتر از کشت‌هایی با ارزش بالای باغبانی احتمال دارد که در سال‌های آینده با خشخاش جایگزین شود.

### رابطه بین حضور نیروهای امنیتی و کشت خشخاش در هلمند

وزارت مبارزه با مواد مخدر و INL اعلام کردند که HFZ چگونه سطح کشت خشخاش تریاک را در مناطق اصلی کانال آبیاری هلمند مرکزی کاهش داد در حالی که UNODC آن را به عنوان نمونه‌ای جلوه داد که دیگر تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر باید از آن تقلید کنند. این مؤسسات استدلال کردند که ترکیب فرماندار قوی، ریشه‌کنی و فراهم آوردن ورودی‌های کشاورزی، به طور عمده دانه‌های گندم و کود، منجر به کاهش کشت خشخاش تریاک از ۱۰۳,۵۹۰ هکتار در سال ۲۰۰۸ به ۶۳,۳۰۷ هکتار در سال ۲۰۱۱ شد. گرچه این استدلال بر اساس تحلیل محدودی از

عوامل دخیل بود، MCN، INL، و UNODC آن را به عنوان توجیهی برای گسترش مفهوم منطقه غذایی به سایر استان‌ها، از جمله قندهار استفاده کردند. توضیح جامع‌تری برای کاهش میزان کشت بر محیط سیاسی، اقتصادی و امنیتی گسترده‌تر اذغان می‌کند. این محیط شامل افزایش چشمگیر ارزش گندم و کاهش قیمت تریاک که بین اکتبر ۲۰۰۷ و آوریل ۲۰۰۹ رخ داد، افزایش چشمگیر شمار نیروهای نظامی افغان و بین‌المللی در منطقه، و افزایش میزان کمک‌های توسعه است. تجزیه و تحلیل GIS تعیین شده توسط سیگار از این درک جامع‌تر پشتیبانی می‌کند که چرا چنین تغییر چشمگیری در سطوح کشت در هلمند مرکزی وجود داشت. به عنوان مثال، میزان بسیار بالایی از زیرساخت‌های امنیتی در مرجاه، نادعلی، ناوه مرکزی و گرمسیر وجود داشت. نقشه‌برداری محصول نشان می‌دهد که گسترش این پایگاه‌ها و جریان نیروهای نظامی بین‌المللی با کاهش چشمگیر کشت خشخاش تریاک در منطقه اطراف زیرساخت‌های امنیتی همزمان شد.

این موضوع به توضیح پیچیده تری برای کاهش کشت نسبت به فرماندار قوی، ریشه‌کنی و فراهم آوردن ورودی‌های اولیه کشاورزی اشاره می‌کند. تجزیه و تحلیل GIS از تحقیقات میدانی پیشین پشتیبانی می‌کند که استدلال کرد «این خود عمل تخریب محصول نیست که سطح کشت را در هلمند مرکزی تعیین کرد بلکه حضور مداوم دولت است.» در حقیقت، کشاورزان سراسر هلمند مرکزی به نفوذ دولت و نیروهای بین‌المللی در داخل و اطراف جوامع روستایی اشاره کردند- که در رابطه با گزارش‌های «پایگاه ISAF در هر تقاطع جاده» است- و این که چگونه این عامل مانع از کشت شد. به علاوه، تحقیقات طولی نشان داد که در مناطق دارای حکومت ضعیف، کشاورزان ریشه‌کن‌سازی را به عنوان اقدامی می‌دیدند که می‌تواند از طریق حمایت و فساد مدیریت شود و منجر به افزایش خشم و رنجش شد.

ریشه‌کن کردن تنها نقش محدودی در کاهش چشمگیر کشت خشخاش در

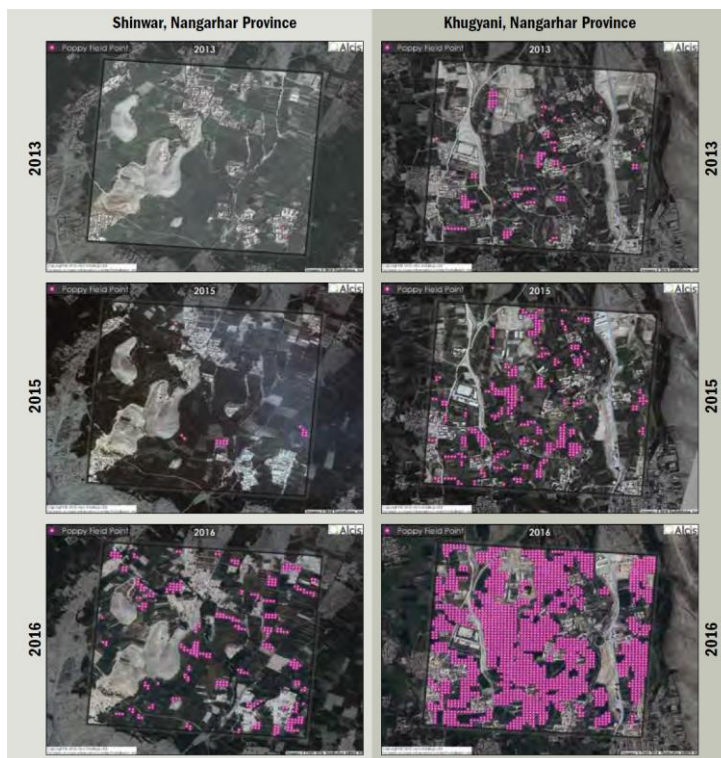
مرجاه داشت. صرف نظر از برنامه تحول سریع کشاورزی مرجاه که به طور حداقلی و ضعیف مورد توجه قرار گرفت و عمدتاً شامل پرداخت به کشاورزان برای نابودی شکست محصول تریاک- که در بسیاری از موارد محصول برداشت شده- و کاشت محصولات بهاره بود، در سال ۲۰۰۹ یا ۲۰۱۰ در منطقه هی ریشه‌کنی وجود نداشت. با وجود این اقدامات ریشه‌کنی محدود، کشت خشخاش در مرجاه بین سالهای ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ پس از عملیات مشترک و هجوم بیش از ۱۵۰۰۰ ANDSF و تفنگداران دریایی ایالات متحده، از تقریباً ۶۰ درصد زمین‌های کشاورزی به کمتر از ۵ درصد کاهش یافت. تنها از سال ۲۰۱۱ به بعد است که ریشه‌کن سازی چشمگیری در مرجاه رخ داد، و عمدتاً به عنوان تلاشی برای نابود کردن محصولات باقی مانده و کشت متمرکز در منطقه بیابانی در ترک ناوه در سال ۲۰۱۳ است.

نقشه‌برداری محصول انجام شده توسط SIGAR نیز نشان دهنده نقش مهمی است که هجوم نیروهای نظامی خارجی در سال ۲۰۱۰ به نادعلی در کاهش کشت خشخاش تریاک ایفا کرد. کاهش چشمگیر را در کشت بین سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ نشان می‌دهد که پس از دوره‌های مکرر تخریب محصول در سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ بدون تاثیر، و پس از هیچ ریشه‌کن سازی در محدوده سه کیلومتری در ننگرهار، تحویل و بسته شدن پایگاه‌های امنیتی با افزایش سطح کشت همراه بود.

**توجه:** در شینوار و خوگیانی، استان ننگرهار، بسته شدن پایگاه‌های امنیتی یا تحویل آنها به نیروهای افغان با افزایش سطح کشت خشخاش همراه بود. در حالی که تصاویر بالا زیرساخت‌های امنیتی نزدیک را نشان نمی‌دهد، با توجه به Alcis، زیرساخت‌های امنیتی چند صد متر از سایت‌های نمایش داده شده در اینجا وجود داشتند.

## نقشه برداری محصول خشخاش نزدیک زیرساخت‌های امنیتی،

### استان ننگرهار



## متوازن سازی رویکردهای ایالات متحده نسبت به مبارزه با مواد مخدر: پیدا کردن فرمول درست

سیاست‌گذاران بر نیاز به تعادل در تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر تاکید کردند، و استدلال می‌کردند که استراتژی موثر مبارزه با مواد مخدر نیاز داشت تا هر یک از رشته‌ها یا ستون‌های متفاوت مبارزه با مواد مخدر با یکدیگر کار کنند. با این حال، داده‌های بودجه‌ای و جغرافیایی نشان می‌دهد که این اتفاق نیفتاده است. داده‌های بودجه نشان می‌دهد که در سال‌های اولیه تلاش برای مبارزه با مواد مخدر، ریشه‌کنی اولویت بالاتری از توسعه جایگزین داشت.

این اقدام در مرحله اولیه روند بازسازی بود، زمانی که افغانستان تازه از درگیری گسترده و خشکسالی که تلفات سنگینی را برای جمعیت روستایی به بار آورده بود، بیرون می‌آمد. داده‌های مالی همچنین نشان می‌دهد وقتی که این عدم تعادل در زمان نوسانات حل و فصل حل شد، تمرکز تلاش توسعه جایگزین بر کمک به توسعه کوتاه مدت و در درجه‌ی اول تهیه ورودی‌های کشاورزی بود. این نوع کمک نمی‌توانست، و قرار هم نبود، تا تغییر اقتصادی دراز مدت مورد نیاز برای تحمل کاهش کشت خشخاش تریاک را حاصل کند.

داده‌های جغرافیایی همچنین نشان‌دهنده تقسیم بین صراحت سیاست استراتژی متعادل مبارزه با مواد مخدر و اجرای آن بر روی زمین است. در حالی که بسیاری از افراد درگیر در مبارزه با مواد مخدر اصرار دارند که ریشه‌کن‌سازی تنها یک بخش از استراتژی یکپارچه مبارزه با مواد مخدر است، شواهد نشان می‌دهد ریشه‌کن‌سازی اغلب در انزوای جغرافیایی دنبال شده است. تجزیه و تحلیل GIS گرچه جامع نیست اما میزانی را که ریشه‌کن‌سازی در مناطقی انجام شد که عوامل دیگر اقدام مبارزه با مواد مخدر - مهمتر از همه، توسعه جایگزین - قبل، در طول و یا بعد از تخریب محصول انجام نشد، نشان می‌دهد. در بسیاری از این مناطق، جمعیت برای معیشت خود به شدت به خشخاش تریاک وابسته بودند.

فقدان اطلاعات در مورد نوع مداخلات انجام شده در مکان‌ها و اینکه آیا این اقدامات هماهنگ بودند یا توالی مناسبی داشتند، برنامه‌ریزی و اجرا را تضعیف کرد. همچنین فقدان اطلاعات، ارزیابی تاثیر معنادار تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر را غیرممکن ساخت. علاوه بر این، مداخله مشابه یا ترکیبی از مداخلات ممکن است تاثیر یکسانی را در مناطقی با شرایط مختلف اجتماعی اقتصادی، سیاسی و زیست محیطی نداشته باشد. برای مثال، ریشه‌کن‌سازی یا تهدید به ریشه‌کنی در مناطقی با منابع نسبتاً ثروتمند که در آن پیشرفت در حاکمیت، امنیت و رشد اقتصادی وجود

داشت، رفاه مردم یا امنیت را تضعیف نکرد. همین ادعا را نمی‌توان در مناطق حاشیه ای اعلام کرد که در آن، ریشه‌کنی مردم را فقیر کرد و به بی‌ثباتی سیاسی منجر شد.

تجزیه و تحلیل جغرافیایی و نقشه‌برداری محصول، میزان جایگزینی خشخاش تریاک را با سایر محصولات کشاورزی نشان می‌دهد. در مجموع، این بررسی‌ها نشان می‌دهد که وقتی محصول با گندم جایگزین شده است، کاهش کشت خشخاش تریاک چقدر ضعیف است. همان‌طور که محصول سالانه کم ارزش نیاز به سرمایه‌گذاری درازمدت اندکی دارد و در مقایسه با باغبانی تخصصی دارای ارزش اقتصادی محدودی است، گندم به راحتی می‌تواند در سال بعد با خشخاش جایگزین شود. بدون حرکت به سمت باغبانی سالانه و چند ساله با ارزش بالا و افزایش فرصت‌های درآمد غیرزراعی، احتمال بسیار زیادی دارد که خشخاش تریاک به فراوانی برسد.

## فصل پنجم

### نتیجه‌گیری و راه پیش‌رو







از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ کشت خشخاش در افغانستان افزایش یافت و برآورد تولید تریاک از حدود ۳۴۰۰ متریک تن در سال ۲۰۰۲ به حدود ۹۰۰۰ متریک تن در سال ۲۰۱۷ به سطحی تاریخی رسید. در طول این دوره، دولت ایالات متحده آمریکا حدود ۸,۶۲ میلیارد دلار به تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان اختصاص داد. این بودجه شامل بیش از ۷,۲۸ میلیارد دلار برای برنامه‌هایی با تمرکز مهمی بر مبارزه با مواد مخدر و ۱,۳۴ میلیارد دلار برای برنامه‌هایی است که شامل جزء مبارزه با مواد مخدر است. گزارش ما به این نتیجه‌ی اجتناب ناپذیر می‌رسد که علی‌رغم سرمایه‌گذاری ایالات متحده، هیچ برنامه ضد مواد مخدری نیست که توسط ایالات متحده، شرکای ائتلافی آن و یا حکومت افغانستان انجام شده باشد و منجر به کاهش ماندگار کشت خشخاش یا تولید تریاک شود.

سیاست‌ها و برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر از بسیاری از موانع مشابه رنج می‌برد که تلاش بازسازی وسیع‌تر را دنبال می‌کند. این موانع عبارتند از: ناامنی مداوم، فساد و حکمرانی ضعیف قانون؛ عدم توافق بین سیاست‌گذاران ارشد؛ تغییر استراتژی‌ها و اولویت‌ها؛ هماهنگی نامناسب بین سازمان‌های ایالات متحده، ذینفعان افغان و شرکای ائتلافی؛ انتقال ناآگاهانه مسائل و اهداف؛ معیارهای کوتاه‌مدت نه‌چندان مناسب برای تلاش‌های طولانی مدت؛ اطلاعات غیرقابل اعتماد در مورد سطوح بودجه، نتایج برنامه و شرایط روی زمین؛ و درک ضعیف از زمینه‌های سیاسی و اجتماعی اقتصادی محلی افغانستان.

گزارش ما همچنین مشکلات مربوط به تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر را نشان

می‌دهد. مثلاً فشار برای ریشه کن کردن تهاجمی بر اساس مفروضات ناقص و داده های ضعیف که باعث افزایش انتظارات غیر واقعی شد. دفاع ایالات متحده برای سمپاشی هوایی با چنین مقاومتی از سوی دولت افغانستان و شرکای ائتلافی مواجه شد که به روابط دوجانبه ایالات متحده و افغانستان آسیب زد و یگانگی هدف را در ماموریت مبارزه با مواد مخدر تضعیف کرد. علاوه بر این، تصاویر جغرافیایی تایید می‌کند که اقدامات ریشه‌کنی قابل توجه به ندرت منجر به کاهش پایدار کشت شد. ریشه‌کن سازی به طور مداوم در همان محل‌های جغرافیایی که کمک‌های توسعه صورت گرفت، انجام نشد علاوه بر این، برخی برنامه‌های توسعه جایگزین که قرار بود به کشاورزان در دوری از خشخاش و حرکت به سمت محصولات قانونی کمک کند، به ندرت بر جایگزینی محصول متمرکز بود. این ضعف به جابجایی مردم و انتقال کشت خشخاش به مناطقی خارج از کنترل دولت کمک کرد. دیگر برنامه‌های توسعه جایگزین این تاثیر سهوی را داشت که برای مثال، از طریق بهبود سیستم‌های آبیاری، تولید بیشتر خشخاش را امکان‌پذیر کرد. بسیاری از برنامه‌های توسعه با وجود اجرا در کشوری که خشخاش تریاک غیرقانونی نقطه اتکای اصلی اقتصادی آن بود، جزو تأثیرات بالقوه برنامه‌ها بر کشت و تجارت خشخاش به حساب نمی‌آمدند.

یکی از منافع اصلی استراتژیک ایالات متحده در افغانستان، کاهش بودجه گروه های شورشی بود که از تجارت تریاک و هروئین دریافت کردند. با این حال، معیار اولیه برای اقدامات مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده، سطوح کشت خشخاش بود که به طور موثری تلاش برای تامین مالی شورشیان را ارزیابی نکرد. به علاوه، در میان سازمان‌های اطلاعاتی و اجرای قانون ایالات متحده در مورد ماهیت و میزان تامین مالی شورشیان از مواد مخدر اختلاف نظر وجود داشت. از اواخر سال ۲۰۱۷، ارزیابی تامین مالی، فرضیات در مورد منافع بالقوه کمپین پر هزینه‌ی ممنوعیت هوایی را تایید کرد که خطرات تلفات غیر نظامی را دربرداشت. بدون درک روشنی از

اینکه چگونه استفاده شورشیان از تجارت مواد مخدر بهره می‌برند و به ویژه در سطوح محلی در آن شرکت می‌کنند،

### سنجش اثربخشی و تاثیر این کمپین دشوار است.

علی‌رغم این چالش‌ها، دو ماجرای مهم مثبت از تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر از سال ۲۰۰۲ آشکار می‌شود. اول، اگر چه کشت و تولید خشخاش از سال ۲۰۰۲ به طور چشمگیری افزایش یافته است، برخی استان‌ها و مناطق کاهش موقت کشت خشخاش را شاهد بوده‌اند. در این مناطق محدود، شرایط امنیتی و اقتصادی بهتر به بعضی از افغانها اجازه داد تا معیشت خود را به دور از خشخاش تریاک متنوع سازند. این موفقیت‌ها، گرچه کوتاه مدت باشد،

نشان می‌دهد سازمان‌های ایالات متحده باید استراتژی مبارزه با مواد مخدری را در نظر بگیرند که فعالیت‌ها را در مناطقی که امن‌تر هستند، حضور دولتی بیشتری دارند، و فرصت‌های معیشتی متنوع‌تری ارائه می‌دهند، اولویت بندی کند.

دوم، ایجاد موسسات آموزش دیده و توانمند مبارزه با مواد مخدر افغان، به ویژه واحد ملی ممانعت، واحد تحقیقات فنی، واحد تحقیقاتی حساس، جناح ماموریت ویژه و مرکز عدالت مبارزه با مواد مخدر، نتیجه مثبت دیگری بود. این واحدها بعنوان بعضی از قابل اعتمادترین و متخصص‌ترین سازمان‌های کشور در نظر گرفته می‌شوند. اثربخشی این سازمان‌ها در مبارزه با تجارت مواد مخدر با فقدان سیستم قضایی صالح و نافاسد یا اراده سیاسی کافی افغان برای حمایت از این واحدها، و با نبود معاهده استرداد بین ایالات متحده و افغانستان دچار مانع شده است. با این وجود، این واقعیت که این نهادها اغلب برای مبارزه با تروریسم و دیگر اهداف امنیتی هدایت می‌شوند، شاهی از ارزش آنها برای هر دو دولت افغانستان و ایالات متحده است. چالش باقی مانده این است که تعیین شود آیا ایالات متحده باید به سرمایه‌گذاری در این واحدهای تخصصی مبارزه با مواد مخدر ادامه دهد آن هم در زمانی که شرایط

امنیتی و زیرساخت‌های قضایی گسترده به آنها اجازه نمی‌دهد تا در مأموریت خود برای مبارزه با مواد مخدر آموزش دیده و موثر باشند.

با توجه به شرایط سخت امنیتی و اقتصادی در افغانستان امروز، به ویژه در بسیاری از مناطق بزرگ تولید تریاک، تجارت مواد مخدر افغانستان به احتمال زیاد تا دهه‌ها ادامه خواهد یافت. این چالش‌ها، همراه با مشکلات سیاسی، فساد و حاکمیت محدود قانون که به اقدام بازسازی نیز ضربه زد، بر تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر تاثیر گذاشت. یکی از مقامات ایالات متحده که تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان را رهبری می‌کرد، اشاره کرد:

تا زمانی که افغانستان به امنیت قابل توجهی دست نیابد، قادر نباشد حاکمیت قانون را در ۳۴ ولایت خود گسترش دهد و ن‌تواند دزدسالاری دولت را از بین ببرد و به طور کلی اقدام معناداری علیه فساد اتخاذ کند، امکان اجرای استراتژی‌ها و برنامه‌ها برای مبارزه موثر با مواد مخدر و کشت و تولید مواد مخدر در افغانستان برای هیچ موفقیت میان مدت یا بلندمدتی وجود نخواهد داشت.

بنابراین، موضوع مهمی است که سیاست‌گذاران ایالات متحده منابع محدودی را بر برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر متمرکز کنند که مستقیماً به اهداف استراتژیک گسترده‌تر ایالات متحده کمک می‌کند. بینش‌های حاصله از این گزارش به چندین مرحله مهم اشاره می‌کند که می‌تواند تلاش‌های جاری مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده را در افغانستان بهبود بخشد، و همچنین تلاش‌های ایالات متحده را در سایر کشورهای اصلی تولیدکننده مواد مخدر اطلاع‌رسانی کند. این یافته‌ها، درس‌ها، و پیشنهادات در بخش زیر بحث شده است.

## یافته‌ها

مطالعه ما درباره تجربه ایالات متحده برای مبارزه با مواد مخدر در افغانستان از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۷ سیزده یافته کلیدی را شناسایی کرده است:

۱. هیچ یک از برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر که توسط ایالات متحده، شرکای ائتلافی آن و یا دولت افغانستان انجام شده است به کاهش پایدار در کشت خشخاش یا تولید تریاک منتج نشد.

در طول تلاش برای بازسازی تا کنون، کشت خشخاش با بیش از ۳۴۰ درصد افزایش از حدود ۷۴,۰۰۰ هکتار در سال ۲۰۰۲ به حدود ۳۲۸,۰۰۰ هکتار در سال ۲۰۱۷ رسید. تولید بالقوه تریاک با تقریباً ۱۶۴ درصد افزایش در طول مدت مشابه از ۳۴۰۰ متریک تن به ۹۰۰۰ متریک تن رسید. اگر چه کاهش محلی محصول خشخاش در برخی مناطق مثل منطقه غذائی هلمند و استان ننگرهار رخ داد، اما این کاهش یا موقت بود و یا با افزایش کشت در جای دیگر جبران شد.

همانطور که این گزارش به طور مفصل شرح داد، رشد کلی کشت خشخاش و تولید تریاک تا حدودی به علت شکست در استراتژی، طراحی و اجرای تلاش مبارزه با مواد مخدر بود. با این حال، تابع مشکلات بسیار بزرگتر از خود برنامه‌های ضد مواد مخدر بود یعنی مشکلات دیگر عبارت بودند از ناامنی گسترده، فقدان فرصت‌های اقتصادی قانونی، و حضور محدود دولت در مناطقی که بر تولید مواد مخدر متمرکز بود.

۲. بدون محیط پایدار امنیتی، احتمال کمی برای کاهش موثر کشت خشخاش و تولید مواد مخدر در افغانستان وجود داشت.

در ژانویه ۲۰۱۸ حدود ۱۴,۵ درصد از نواحی افغانستان تحت کنترل یا نفوذ شورشیان قرار داشت و ۲۹,۲ درصد مناطق نه تحت کنترل حکومت افغانستان و نه شورشیان بود.<sup>۹۵۴</sup> این مناطق شامل بسیاری از نواحی است که کشت خشخاش تریاک در آنها از همه بیشتر است. خشونت، با جلوگیری از دسترسی به بازار و نابود کردن زیرساخت‌هایی که می‌توانست به مردم در دنبال کردن معیشت در اقتصاد قانونی کمک کند، فعالیت اقتصادی را مختل کرد. ناامنی مداوم همچنین مانع از

اجرای موثر قانون شد و بازیگران جنایی را توانمند ساخت. علاوه بر این، تلاش‌ها برای کنترل مواد مخدر در مناطق ناامن اغلب با مقاومت قابل توجهی مواجه شد و از ارائه نتایج پایدار ناکام ماند. مثلاً در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸، نیروهای ریشه‌کن‌سازی، از جمله پیمانکاران ایالات متحده، با مقاومت مسلحانه چشمگیری مواجه شد و در حالی که در میدان بودند، در معرض حملات مکرر قرار گرفتند. چنین خشونت‌های اثربخشی و اثر بازدارنده تلاش برای تخریب محصول را محدود کرد.

استیو کول، روزنامه‌نگار، چرخش رو به پایین ناامنی و تولید تریاک را توضیح داد: شاید تریاک نبود که باعث جنگ شد. احتمالاً جنگ بود که باعث تریاک شد. . . از دهه ۱۹۸۰، چرخه خود تقویت‌کننده‌ای در کمربند تریاک وجود داشت: جنگ باعث ناامیدی شد و این ناامیدی تریاک را برای کشاورزان فقیر جذاب کرد و آنان برای جنگسالارانی سود ایجاد کردند، و سپس این جنگسالاران بعداً از آن منابع برای مبارزه برای ثروت و قدرت بیشتر استفاده کردند که باعث ناامیدی بیشتری برای کشاورزان فقیر شد.

بدون محیط امنیتی پایدار، کاهش پایدار در کشت محصولات مواد مخدر و تولید مواد مخدر به دست نمی‌آید. تا زمانی که این شرایط برآورده شود، کشت خشخاش و تولید تریاک احتمالاً در سطح بالایی در افغانستان باشد.

۳. دولت ایالات متحده موفق به توسعه و اجرای استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر که اهداف مشترک را مشخص کرده یا به طور موثری سازمان‌های ایالات متحده را به سمت اهداف مشترک هدایت می‌کرد، نشد.

وزارت امور خارجه چهار استراتژی مبارزه با مواد مخدر بین سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۱۲ وضع کرد که به تلاش‌های هماهنگ شده توسط دولت، DOD، USAID، و DEA متکی بود. با این حال، دولت، به ویژه INL، که اغلب طراحی استراتژی را رهبری می‌کرد، فاقد توانایی اداره سازمان‌های دیگر برای تهیه ورودی‌های مورد نیاز

در استراتژی‌ها بود. استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده نیز موافق به ایجاد توافق بر سر اهداف یا توسعه سازوکارهای هماهنگی لازم برای تلاش بین سازمانی موثر نشد.

استراتژی‌ها برای رویکردی چند سازمانی و چند جانبه لازم بودند، اما این رویکرد ارائه نشد و یا بر روی زمین اجرا نشد. استراتژی‌ها همچنین نتوانستند محدودیت‌های دستیابی به اهداف مبارزه با مواد مخدر را تشخیص دهند. اهدافی برای مبارزه با مواد مخدر تعیین شد که خارج از توانایی نهادهای مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده بود تا به این اهداف دست یابد، فعالیت‌های ضد مواد مخدر را که از اهداف استراتژیک گسترده‌تر ایالات متحده پشتیبانی می‌کردند، اولویت بندی نمی‌کرد و کاملاً مسئول تأثیرات بر دیگر اهداف بازسازی نبود.

۴. اقدامات کمک به ریشه‌کنی و توسعه به اندازه کافی هماهنگ نبود یا به طور مداوم در همان مکان‌های جغرافیایی اجرا نمی‌شد.

استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده بارها و بارها از تعادل مداخلات متفاوت ضد مواد مخدر، به خصوص ریشه‌کن‌سازی و توسعه جایگزین حمایت کرد. با توجه به استراتژی مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده در سال ۲۰۰۷، «اقدامات اجباری، مانند ریشه‌کنی، شوند برای تغییر حساب ریسک/ پاداش خانوارهای روستایی باید با انگیزه‌های اقتصادی کوتاه مدت و بلند مدت ترکیب شوند تا به نفع کشت محصولات قانونی باشند.»

علیرغم تأکید سیاست‌گذاران ایالات متحده بر نیاز به چنین تعادلی، شواهد محدودی از تلاش برای اجرای هماهنگ و متعادل در زمین یا نظارت و ارزیابی وجود دارد تا اطمینان حاصل کند که جوامع در مناطق حاصلخیز خشک‌خاش، اثرات بازدارنده تخریب محصول و اثرات بهبودبخش کمک‌های توسعه را تجربه کردند.

نقشه‌یابی سیستم اطلاعات جغرافیایی از پروژه‌های توسعه‌ی سرمایه‌گذاری شده



از سوی ایالات متحده نشان می‌دهد که بسیاری از مناطقی که تلاش‌های ریشه‌کنی چشمگیر و مکرری را تجربه کردند هم برای معیشت به شدت وابسته به خشخاش بودند و هم کمک‌های توسعه‌ای نسبتاً کمی دریافت کردند. این شکست مکرر در هماهنگ‌سازی ریشه‌کنی و کمک‌های توسعه، فرصت‌های انتقال موفق از وابستگی به خشخاش و کاهش پایدار کشت خشخاش را کاهش داد.

۵. اهداف مبارزه با مواد مخدر اغلب به استراتژی‌های بزرگتر امنیتی و توسعه اضافه نمی‌شدند که مانع دستیابی به آن اهداف و تلاش گسترده‌تر بازسازی می‌شد. تجارت مواد مخدر افغانستان که با روند اصلاح بخش امنیتی G8 آغاز شد و انگلستان را به عنوان کشور سردمدار مبارزه با مواد مخدر در سال ۲۰۰۲ تعیین کرد، به طور کلی به عنوان مسئله مجزایی در تلاش بازسازی مورد توجه قرار گرفت. اهداف مبارزه با مواد مخدر به طور ناچیزی به طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه اهداکنندگان و طرح‌های توسعه ملی افغانستان ادغام شده بودند و به اندازه کافی در زمینه گسترده امنیت، و راهبردهای حاکمیتی ایالات متحده مورد نظر قرار نگرفته بودند. این روند تقریباً از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۲ بهبود یافت، زمانی که سازمان‌ها گام‌هایی را برای نهادن اهداف مبارزه با مواد مخدر در زمینه بودجه و پلیس گسترده‌تر ضد تهدید و تلاش‌های اصلاحات قضایی برداشتند.

اهداف مبارزه با مواد مخدر همچنین به منبعی برای دولت افغانستان تبدیل شد، جایی که این اهداف به طرح‌های توسعه ملی یا مسئولیت‌های وزارت‌خانه‌های مختلف ادغام نشدند. به عنوان مثال، وزارت مبارزه با مواد مخدر مسئولیت هماهنگی فعالیت‌های ضد مواد مخدر را بر عهده داشت اما فاقد سرمایه سیاسی، اقتدار و ظرفیت نهادی برای ایفای موثر نقش هماهنگ‌کننده بود. با این حال، بودجه قابل توجهی به MCN اختصاص داده شد، در حالی که سایر وزارت‌خانه‌ها مانند وزارت کشاورزی، آبیاری و دامداری و وزارت احیا و انکشاف دهات، که سیاست‌ها و برنامه‌ها

را در مناطقی با کشت خشخاش اجرا می‌کردند، حمایت کافی را برای کارهای مربوط به مبارزه با مواد مخدر دریافت نکردند. علاوه بر این، جایی که ظرفیت مبارزه با مواد مخدر در واحدهای مستعد و ویژه مبارزه با مواد مخدر افغانستان ایجاد شد، این ظرفیت اغلب صرف مأموریت‌های امنیتی با اولویت بالا و مبارزه با تروریسم می‌شد.

۶. تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر اولویت ثابت بالاترین سطوح ایالات متحده یا دولت افغانستان نبودند.

معدودی از سفرا یا فرماندهان نظامی ایالات متحده در افغانستان مبارزه با مواد مخدر را در خط اولویت تلاش می‌دیدند. برخی از رهبران ارشد، از جمله مقامات DOD و USAID، مخالف افزایش مشارکت در این موضوع بودند زیرا از نظر آنها برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر خاصی برای مأموریت‌شان زیان‌بخش بود. در نبود توجه و تعهد مستمر به مسائل مواد مخدر در سطوح ارشد، توافق کمی در سراسر دولت ایالات متحده در مورد اینکه چگونه اهداف مبارزه با مواد مخدر باید دنبال شود، اولویت‌بندی شود، یا در چارچوب بزرگتر ضد تروریستی، ایالت‌سازی دولتی، و ضد شورش ادغام شود، وجود داشت. مقامات پایین رتبه و سازمان‌های فرعی مانند DEA، INL، و اداره مبارزه با مواد مخدر و تهدیدات جهانی OSD قادر به هدایت و اجرای استراتژی‌های موفق و هماهنگ مبارزه با مواد مخدر نبودند.

به طور مشابه، دولت افغانستان که با چالش‌های مهم متعددی روبرو شده بود، رهبری ثابتی را برای تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر اعمال نکرد. به گفته محمد احسان ضیا، وزیر سابق احیا و انکشاف دهات، یکی از مشکلات اصلی کمک به شکست تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر «عدم وحدت هدف» در دولت افغانستان بود. همانطور که او توضیح داد «به دلیل عدم وجود اراده سیاسی از سوی رئیس‌جمهور کرزای، هیچ دیدگاه دولتی برای مبارزه با مواد مخدر وجود نداشت. وزارت مالیه و سایر وزارتخانه‌های فنی هرگز برای اهداف MCN متعهد نشدند.»

۷. تلاش‌های ریشه‌کنی، از جمله ریشه‌کنی جبران شده، تاثیر ماندگاری بر کشت خشخاش یا تولید مواد مخدر در سطح ملی نداشت.

حتی در بالاترین سطح برآوردی، ریشه‌کنی هرگز به بیش از ۱۰ درصد خشخاش کشت شده در افغانستان نرسیده است. تاکید بر ریشه‌کن‌سازی مبتنی بر داده‌های ضعیف و فرض‌های اشتباه بود. برای مثال، این ادعا که لازم است سالانه ۲۵ درصد از محصول خشخاش ثابت را برای جلوگیری از کاشت آتی از بین ببریم - همچنین به عنوان تهدید معتبر شناخته می‌شود - خودسرانه، اثبات نشده و زیان آور بود. مفهوم تهدید معتبر، انتظارات سیاست‌گذاران را از آنچه ممکن بود، متبلور کرد، استدلال‌ها برای ریشه‌کن‌سازی هوایی را تقویت کرد و از تلاش برای هدف گرفتن ریشه‌کنی در مناطقی که فرصت‌های معیشتی بیشتری دارند، کاست.

فشار برای ریشه‌کن‌سازی اغلب تمرکز مصمم بر کاهش سطح کشت را در کوتاه مدت نشان می‌داد. تلاش برای ریشه‌کنی از کاهش اثرات نامطلوب تخریب محصول در جوامع روستایی ناکام ماند و مقامات خطر انحراف این جوامع را کاملاً درک نکردند. تلاش برای ریشه‌کنی زمینی درگیر فساد، گزارش بیش از حد، تناقض در هدف‌گیری، و انتظارات غیر واقعی از میزان هکتاری که می‌تواند نابود شود، شد.

علاوه بر این، تلاش برای ریشه‌کنی اغلب بدون ارزیابی اینکه آیا گزینه‌های معیشتی جایگزین مناسبی برای کشاورزان آسیب دیده وجود دارد، انجام می‌شد. بدون گزینه معیشتی جایگزین، احتمال کمی وجود داشت که نابودی محصول به کاهش مداوم کشت خشخاش منجر شود. برای ریشه‌کن‌سازی صورت گرفته توسط استاندار، انگلستان مناطق هدفی را مشخص کرد که کشاورزان فرصت اقتصادی و گزینه‌های معیشت جایگزین بیشتری داشتند. برای دوره‌ای حدوداً چهار ساله، INL توافق کرد به استانداران تنها به خاطر ریشه‌کن‌سازی انجام شده در مناطق هدف، پرداخت صورت گیرد. اما برای اکثریت سال‌هایی که GLE در محل بود، INL به

استانداران صرف نظر از اینکه آیا محصول نابود شده در منطقه هدف بود یا نه، پاداش داد و تلاش برای ترویج مبارزات هدفمند را تضعیف کرد.

۸. فشار ناموفق ایالات متحده برای اسپری هوایی به رابطه ایالات متحده-افغانستان و وحدت تلاش در ماموریت مبارزه با مواد مخدر ائتلاف صدمه زد. فشار از سوی INL برای ریشه‌کن‌سازی هوایی با مخالفت بخش‌هایی از دولت ایالات متحده مواجه شد، اما در سال ۲۰۰۷، زمانی که دولت بوش از اسپری هوایی پشتیبانی کرد، عمر دوباره‌ای یافت. با این حال، رئیس‌جمهور کرزای و اکثریت بازیگران اصلی در دولت افغانستان و انگلیس همچنان مخالف باقی ماندند. حمایت تهاجمی آمریکا برای ریشه‌کن‌سازی هوایی به فقدان تلاش مشترک مبارزه با مواد مخدر توسط اهدا کنندگان و افغانها کمک کرد. گاهی اوقات، این حمایت‌ها به رابطه بین ایالات متحده و افغانستان صدمه زده و همکاری در جبهه‌های دیگر را نیز خدشه‌دار کرد. به گفته روزنامه‌نگار، استیو کول، «بن بست بلند مدت بر سر برنامه افغانستان طی سال ۲۰۰۷ پول و تلاش آمریکا را تلف کرد. همچنین شکاف اعتمادی میان حامد کرزای و ایالات متحده را باز کرد- که مرحله اولیه از سوء ظن متقابل بر سر آن بود که به زودی چه چیزی تبدیل به ماجرای طولانی می‌شود.»

۹. برنامه‌های توسعه‌ی جایگزین بسیار کوتاه مدت بود و اغلب بر جایگزینی ساده سایر محصولات به جای خشخاش متکی بود. این برنامه‌ها موجب کاهش پایدار کشت خشخاش تریاک نشد و حتی گاهی به افزایش تولید خشخاش نیز کمک کرد. برنامه‌ریزی توسعه‌ی جایگزین اغلب مبنی بر درک ضعیفی از چرایی رشد خشخاش بود و از بررسی نقش‌های متعدد اقتصادی که خشخاش در مناطق روستایی افغانستان ایفا می‌کرد، ناکام ماند. برنامه‌های توسعه‌ی جایگزین USAID بیش از حد بر جایگزینی محصول تاکید می‌کرد و منابع کافی را برای ایجاد فرصت‌های درآمد غیرزراعی و غیر کشاورزی برای جمعیت روستایی

اختصاص نمی‌داد.

علاوه بر این، USAID مقدار زمان و سرمایه‌گذاری مورد نیاز را برای ایجاد محصولاتی که بتواند با خشخاش رقابت کند، ناچیز پنداشت. مثلا، محصولات چند ساله - یکی از تنها جایگزین‌های مناسب کشاورزی برای کشت خشخاش - چهار تا پنج سال طول می‌کشد تا به پتانسیل تولید کامل خود برسند در حالی که اکثر پروژه‌های توسعه‌ی جایگزین به طور متوسط سه سال و نیم به طول می‌انجامید.

علاوه بر این، سازمان‌های ایالات متحده و شرکای اجرایی اغلب از در نظر گرفتن و کاهش خطری که برنامه‌های توسعه جایگزین می‌توانستند به افزایش کشت خشخاش و تولید مواد مخدر کمک کنند، در می‌ماندند. در نتیجه، در برخی مناطق، برنامه‌های توسعه جایگزین به طور مثال با بهبود بخشیدن سیستم‌های آبیاری که برای کشت خشخاش استفاده می‌شدند، به طور سهوی تولید بیشتر خشخاش را امکان‌پذیر ساختند.

۱۰. در مناطق محدود با امنیت بهتر و فرصت‌های اقتصادی بیشتر، برخی از افغان‌ها توانستند معیشت خود را به دور از خشخاش تریاک متنوع کنند. با این حال، کاهش محلی در کشت خشخاش تقریبا همیشه کوتاه بود یا با افزایش در جاهای دیگر جبران می‌شد.

در جایی که پیشرفت امنیت با توسعه‌ی گزینه‌های معیشت قانونی همراه بود، کاهش محصولات خشخاش محلی ممکن بود. کاهش در منطقه غذائی هلمند و استان ننگرهار به دست آمد. در هلمند جریان نیروهای نظامی بین‌المللی با سرمایه‌گذاری قابل توجه توسعه همراه بود و در درجه‌ی اول تهیه بذر گندم و کود، با کاهش چشمگیر کشت خشخاش تریاک همزمان بود.

با این حال، این کاهش‌ها یا موقت بودند یا با افزایش در مناطق دیگر جبران می‌شدند. رهبران ولایتی در ننگرهار توانستند ممنوعیت کشت خشخاش تریاک را از

طریق وعده کمک به توسعه، تهدید به اقدام نظامی علیه روستاهایی که با ممنوعیت موافقت نکردند و معامله سیاسی ضعیف با نخبگان روستایی اعمال کنند. با این حال، حفظ این کاهش در پرتو مخالفت رو به رشد با دولت افغانستان و خروج نیروهای ایالات متحده بعد از سال ۲۰۱۴ ممکن نبود.

۱۱. پشتیبانی ایالات متحده به واحدهای مبارزه با مواد مخدر افغانستان کمک کرد تا ظرفیت امیدوار کننده‌ای گسترش دهند و شرکای مورد اعتمادی شوند. با این حال، این واحدها به دلیل ناامنی، فساد، و ظرفیت ضعیف در نظام عدالت کیفری، و فقدان حمایت سطح بالا از دولت افغانستان تاثیر استراتژیکی بر تجارت مواد مخدر نداشتند.

واحد ممانعت ملی افغانستان، واحد تحقیقاتی فنی و واحد تحقیقاتی حساس به عنوان قابل اعتمادترین واحدهای پلیس متخصص در کشور شناخته می‌شوند. برای مثال، تیم‌های SIU و TIU سازمان‌های مهم قاچاق مواد مخدر را بررسی کردند. این تیم‌ها از نزدیک با مقامات DEA برای نظارت بر استراق سمع مجاز، و همچنین جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات حساس در شبکه‌های قاچاق کار کردند.

با این حال، این واحدها بر طبق برآوردهای نظامی اخیر ایالات متحده، هنوز دستگیری اهداف با ارزش زیادی را کسب نکرده‌اند که به طور قابل توجهی بودجه شورش را از تجارت مواد مخدر کاهش داد. از کار این واحدها مکرراً با تداخل سیاسی فراگیر و فساد در پلیس و سیستم قضایی به طور کلی ممانعت به عمل آمد. به طور مشابه، در حالی که مرکز عدالت مبارزه با مواد مخدر به عنوان کم فسادترین سازمان قضایی در افغانستان محسوب می‌شد، نفوذ سیاسی گاهی مانع از محکومیت قاچاقچیان ارشد مواد مخدر می‌شد و اگر محکومیت تأمین می‌شد، حتی در آزادی‌شان به آنها کمک می‌شد.

افزون بر این، واحدهای مبارزه با مواد مخدر افغانستان گاهی اوقات از طریق

روابط و رویکردهای متضادی که سازمان‌های ایالات متحده نسبت به اهداف با ارزش خاصی اتخاذ می‌کردند، ضربه می‌خوردند. به عنوان مثال، علیرغم فعالیت‌های معروف قاچاق مواد مخدر حاجی جمعه خان، وی به صورت گزارش اطلاعات ارائه می‌داد و از DEA، CIA و ارتش ایالات متحده وجه دریافت می‌کرد. با این حال، دولت ایالات متحده نیز در پرونده‌سازی علیه خان مشغول به کار شد و او در نهایت برای پیگرد قانونی به ایالات متحده منتقل شد.

۱۲. ارزیابی بی کیفیت از سطح کشت خشخاش، مقادیر ریشه‌کن سازی، و پول مواد مخدر که به شورشیان می‌رسد، ارزیابی دقیق مشکل و تعیین خط مشی‌های موثر را برای سیاست‌گذاران دشوارتر کرد.

برای سیاست‌گذاران ارشد ایالات متحده، سطح کشت خشخاش نه تنها مقیاس مشکل مواد مخدر در افغانستان را توصیف می‌کرد، بلکه پیشرفت به سمت اهداف مبارزه با مواد مخدر و ایالت سازی در سطح ملی و استانی را نیز شرح می‌داد. با این حال، در سال‌های اولیه، برآوردهای مرکز جرایم و مواد مخدر سازمان ملل متحد و سیا- دو منبع معتبر اطلاعات در مورد کشت- به طور قابل توجهی تغییر کرد و وظیفه سیاست‌گذاران را در مورد ارزیابی مسئله پیچیده‌تر کرد. این اختلافات منعکس کننده روش و استفاده بهتر CNC از تصاویر بود. یک پیشرفت مثبت از سال ۲۰۰۵ آن بود که روش‌های برآورد کشت در سطح ملی بهبود یافت. با این حال، چالش‌ها در سطح استانی ادامه داشت.

ارقام ریشه‌کن سازی خشخاش نیز به طور مشابه در دسرساز بود. بسیاری از نیروهای ریشه‌کنی خود گزارش می‌دادند که چند هکتار از محصولات را تخریب کرده‌اند و بعدها مشخص شد که اعداد آنها به شدت اغراق‌آمیز بود. این موضوع به انتظارات بیشتر از میزان ریشه‌کنی که می‌توانست انجام شود، کمک کرد. این انتظارات بالا رفته به نوبه خود باعث شد بعضی از سیاست‌گذاران ریشه‌کنی را به

عنوان علاجی بالقوه ببینند و تلاش برای ریشه کن سازی را با وجود موانع جدی بر اثر بخشی‌شان دنبال کنند.

همچنین ثبات و گزارش‌های مفصل کمی در مورد برآوردهای عایدات تجارت مواد مخدر که به طالبان و سایر گروه‌های شورشی می‌رسید، موجود بود. مذاکرات جامعه اطلاعاتی داخلی درباره این برآوردها اغلب در بحث‌های سیاسی منعکس نشد و سبب شد سیاست‌گذاران بیش از آنچه لایق است به این برآوردها اطمینان کنند.

مبارزه مداوم ممانعت هوایی ایالات متحده و افغانستان علیه تسهیلات فرآوری تریاک بر پایه این فرض است که حمله علیه آزمایشگاه‌های مواد مخدر مانع از انتقال مقدار مشخصی از درآمد به طالبان خواهد شد- و این کمبود درآمد، فشار بیشتری بر طالبان وارد خواهد کرد تا پای میز مذاکره برود. اگر محاسبه درآمد نابود شده به طور قابل ملاحظه‌ای بیش از حد برآورد شود، چنانکه معتقدیم همین طور است و این گزارش نشان می‌دهد، سیاست‌گذاران با اطلاعات نادرستی به منظور قضاوت در مورد میزان آسیب وارده به سرمایه طالبان برخورد می‌کنند.

۱۳. معیارهای عملکرد مبارزه با مواد مخدر به کار رفته در افغانستان، به ویژه تاکید بر برآوردهای سالانه کشت خشخاش و ریشه‌کنی، به تصمیمات سیاست‌ناکارآمد کمک کرد.

برای سیاست‌گذاران ایالات متحده، سطوح تخمینی کشت خشخاش به عنوان شاخص نماینده‌ی اصلی موفقیت یا شکست تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر عمل می‌کرد. فشار برای نشان دادن پیشرفت، چنانکه با سطوح کشت اندازه‌گیری شد، یکی از عواملی بود که منجر به افزایش ریشه‌کنی و ممنوعیت‌های کشت شد. تمرکز بیش از حد بر برآورد کشت، شاخص‌های دیگر- مانند تنوع محصول، سطح درآمد و تعداد افراد وابسته به تجارت مواد مخدر برای معیشت- را محدود کرد که می‌توانست تصویر کامل‌تر و دقیق‌تری از چالش‌های مرتبط با مواد مخدر را در افغانستان به



سیاست‌گذاران ارائه دهد.

ناکامی در تهیه‌ی مجموعه‌ای جامع از شاخص‌ها بدان معنی بود که سیاست-گذاران فاقد اطلاعات دقیق در این مورد هستند که کدام مداخلات کار کردند و کدامیک شکست خوردند. علاوه بر این، تمرکز قاطع بر کشت به عنوان معیار عملکرد با نفع استراتژیک ایالات متحده در قطع کمک‌های مالی حاصل از تجارت مواد مخدر به گروه‌های شورشی همخوانی نداشت.

### درس‌ها

این بخش درس‌هایی را که از تجربه ایالات متحده در زمینه برنامه‌ها و سیاست-های مبارزه با مواد مخدر در طول بازسازی افغانستان تا به امروز آموخته شد، ارائه می‌دهد. برخی از درس‌ها مختص به افغانستان است و باید برای ارزیابی مجدد و بهبود کارهای در حال انجام برای مبارزه با مواد مخدر در آنجا استفاده شود. تمام درس‌ها قرار است به طور کلی سیاست‌ها و برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده را مطلع و تقویت کند.

با این حال، این گزارش از کاربرد جهانی مداخلات خاص ضد مواد مخدر براساس تجربه‌ی ما در افغانستان حمایت نمی‌کند. همان طور که گزارش نشان داده است شیوه‌های مورد استفاده در یک کشور یا منطقه و این فرض که این روش‌ها در جای دیگر نیز کار می‌کنند اغلب ضد تولیدی است. در عوض، عوامل کلیدی را که بر موفقیت یا شکست تلاش‌های ضد مواد مخدر تاثیر می‌گذارد و همچنین اصولی که سیاست‌گذاران باید هنگام تصمیم‌گیری اعمال کنند، شناسایی می‌کنیم.

در کشورهای عمده‌ی تولید و ترانزیت‌کننده‌ی مواد مخدر که سطوح قابل توجهی از کمک‌های خارجی ایالات متحده را دریافت می‌کنند:

۱. استراتژی تمام دولتی مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده آمریکا باید توسعه یابد تا سازمان‌های مختلف را حول اهداف مشترک، بلند مدت هماهنگ کند.

در کشور عمده‌ی تولیدکننده‌ی مواد مخدر، مواد مخدر غیرقانونی ممکن است ستون اصلی اقتصاد را شکل دهد. این امر تلاش‌های ایالات متحده و کشور میزبان را برای مبارزه با تجارت مواد مخدر بدون فقیر کردن و یا بیگانه‌سازی جمعیت روستایی پیچیده می‌کند. علاوه بر این، فساد مربوط به مواد مخدر ممکن است بخش‌های بسیاری از دولت کشور میزبان را، از سطح محلی تا ملی تحت تاثیر قرار دهد. این بدان معنا است که امنیت، توسعه و تلاش‌های حکومتی ایالات متحده باید مسئول آن باشد که تجارت مواد مخدر چگونه می‌تواند بر این تلاش‌ها تاثیر بگذارد و همچنین این تلاش‌ها چگونه ممکن است تجارت مواد مخدر را تحت تاثیر قرار دهد. با توجه به اثرات فراگیر و ارتباط دهنده‌ی مواد مخدر غیرقانونی، مبارزه با تجارت مواد مخدر به طور ذاتی مستلزم رویکردی چند جانبه و میان‌سازمانی است. فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر باید در چندین اقدام مکمل از جمله کمک بخش امنیتی، توسعه، حاکمیت و حکومت قانون رخ دهد. در همان زمان، اراده‌ی سیاسی لازم است تا به طور موثر تلاش هماهنگ مبارزه با مواد مخدر را انجام دهد.

برای هماهنگی و اولویت‌بندی این فعالیت‌ها، و اطمینان از اینکه در حمایت از یکدیگر کار می‌کنند، استراتژی منسجمی لازم است. علاوه بر این، فعالیت‌ها باید حول دو هدف بلندمدت و تولیدی تمرکز کنند: تا به جوامع روستایی کمک کنند به طور مداوم از کشت محصولات مخدر به سمت معیشت قانونی حرکت کنند و نهادهای دولت میزبان را برای مخالفت و محاکمه‌ی فساد و جرایم مرتبط با مواد مخدر تقویت کنند. تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده برای دستیابی به این اهداف باید به گونه‌ای طراحی شود تا برای دراز مدت دوام آورد. علاوه بر این، اهداف ایالات متحده باید نشان‌دهنده‌ی انتظارات منطقی برای پیشرفتی باشد که می‌تواند در کوتاه‌ترین زمان به دست آید.

در حالی که استراتژی مبارزه با مواد مخدر می‌تواند در هدایت سازمان‌های

مختلف به سوی اهداف مشترک مفید باشد، وجود استراتژی فی نفسه ضامن اجرای موثر نیست. آنچه مهم است آن است که این استراتژی مراحل عملی را مشخص کند که ذینفعان مختلف- درون دولت، USAID، DOD، عدالت، DEA، خزانه داری، و سایر سازمان‌ها- بتوانند برای کاهش اثرات منفی تجارت مواد مخدر بر منافع ایالات متحده اتخاذ کنند و تضمین کند که فعالیت‌های ایالات متحده به طور سهوی تهدیدات مربوطه به مواد مخدر را تسهیل یا وخیم نمی‌کند.

۲. سفیر ایالات متحده هماهنگ با فرمانده نظامی ایالات متحده در کشور باید مسئولیت هدایت سازمان‌ها را برای اجرای استراتژی مبارزه با مواد مخدر داشته باشند.

تجزیه و تحلیل ما از تجربه‌ی ایالات متحده در افغانستان نشان می‌دهد که تنها سفیر، به عنوان رئیس ماموریت، اقتدار کافی را بر تمام سازمان‌های کشور دارد تا این سازمان‌ها را به سمت اهداف مشترک مبارزه با مواد مخدر هدایت کند. سفیر با دید و اقتدار بر تمام سیاست‌ها و برنامه‌های ایالات متحده در کشور موردنظر، به بهترین نحو منصوب شده است تا تعیین کند چه سطحی از تلاش ضد مواد مخدر مناسب است و اولویت‌های آن تلاش چه باید باشد. استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر به منابع ورودی تعدادی از سازمان‌های ایالات متحده تکیه می‌کنند. برای بهترین شانس اجرای موفقیت‌آمیز، استراتژی به مالکیتی پایدار، و سطح بالا نیاز دارد- یعنی فردی که سازمان‌های مختلف داشته باشد تا مسئول هماهنگی و یادگیری از اشتباهات باشد. در افغانستان، تعیین «مسئول کنترل مواد مخدر» مستقر در کابل برای رهبری تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر منجر به هماهنگی یا اجرای موثر نشد، زیرا شخص تعیین کننده اختیار یا توانایی اداره‌ی سازمان‌های مختلف ایالات متحده را نداشت. وحدت تلاش برای جلوگیری از برنامه‌های تکراری و بی‌فایده ضروری است. تا وقتی سفیر و فرمانده نظامی ایالات متحده بر سر اهداف مبارزه با مواد مخدر توافق نکنند

و تلاش‌ها و منابع را برای دستیابی به این اهداف هماهنگ نکنند، تلاش‌هایشان احتمالاً گسسته و بی اثر خواهد بود. تلاش یکپارچه‌ای برای قادرسازی سازمان‌های ایالات متحده جهت هماهنگی با دولت میزبان و سایر اهداکنندگان نیز اهمیت دارد. اگر سفیر قادر به بذل توجه کافی برای هدایت اجرای استراتژی مبارزه با مواد مخدر نیست، ایالات متحده باید تامین بودجه و مدیریت تلاش مبارزه با مواد مخدر را در مقیاس بزرگ بازنگری کند.

۳. اهداف استراتژی مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده باید با اهداف بزرگتر امنیت، توسعه و حکومتداری ایالات متحده و کشور میزبان هماهنگ بوده و به آن ادغام شود.

در افغانستان، تلاش مبارزه با مواد مخدر اغلب به عنوان وسیله‌ای برای تضعیف گروه‌های شورشی و تقویت دولت افغانستان توجیه می‌شد. با این حال، برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر معمولاً مستقل از این اهداف استراتژیک اجرا و ارزیابی می‌شدند. این کار به برنامه‌هایی منجر شد که زمانی با اهداف ایالات متحده هماهنگ نبودند یا با توجه به وضعیت امنیتی در کشور غیر واقعی بودند.

با توجه به این واقعیت که اهداف مبارزه با مواد مخدر به ندرت جزو اولویت‌های اول ایالات متحده در هر کشور است، برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر باید اهداف بزرگتر امنیتی و حکومتی ایالات متحده را پیش ببرد. این ادغام باید تضمین کند که سازمان‌های ایالات متحده حمایت خود را از برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر در طول سال‌ها حفظ می‌کند و در نتیجه از اجرای گسسته و ناکارآمد اجتناب می‌کند.

به عنوان مثال، تنها استفاده از دیدگاه مبارزه با مواد مخدر (به عنوان مثال، جستجو برای قطع کردن تجارت مواد مخدر)، بازجویی و دستگیری قاچاقچی مواد مخدر غیر قانونی به نظر می‌رسد به اندازه‌ی بازجویی و دستگیری قاچاقچیان مربوط

به شورش یا مقامات فاسد دولت که درگیر تجارت مواد مخدر هستند، ارزشمند است. اما اگر راهنمای سیاسی این باشد که فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر باید از اهداف بزرگتر امنیتی و حکومتی ایالات متحده حمایت کند، آن‌گاه قاچاقچی مرتبط به شورش و مقامات فاسد تبدیل به اهداف پراولویت می‌شوند.

به طور مشابه، گنجاندن سیستماتیک دیدگاه مبارزه با مواد مخدر در تمام برنامه‌های توسعه، سازمان‌ها و شرکای اجرایی را به نحو بهتری برای شناسایی تاثیرات بالقوه مبارزه با مواد مخدر مداخلاتشان تجهیز می‌کند. این کار همچنین مراحل را برای حصول اطمینان از اینکه پروژه‌ها سهل‌انگارانه تولید خشخاش را تسهیل نمی‌کند، ترویج می‌کند.

۴. استراتژی‌ها و برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده باید بر اساس درک قوی از چگونگی کارکرد اقتصاد مواد مخدر غیر قانونی و چگونگی ارتباط آن با شرایط اجتماعی-اقتصادی و سیاسی محلی باشد.

سیاست‌گذاران و برنامه ریزان باید هنگام طراحی برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر و ارزیابی مشارکت آنها در اثر بازسازی کلی، زمینه محلی را در نظر بگیرند. گاهی اوقات سیاست‌گذاران در افغانستان فرض می‌کردند که مداخله ضد مواد مخدر - خواه ریشه‌کنی، توسعه روستایی، یا ممانعت - صرف‌نظر از شرایط محلی تاثیر یکسانی در مکان‌های مختلف داشته باشد. با این حال، این فرض اغلب درست نبود. مثلاً، تخریب محصولات مواد مخدر در یک منطقه با جایگزین‌های مناسب معدود و جایی که گروه‌های شورشی بر آن سلطه دارند، احتمالاً به نتایج متفاوتی از ریشه‌کن‌سازی در مناطق تحت کنترل دولت منجر خواهند شد. به طور مشابه، سرمایه‌گذاری در توسعه روستایی، مانند آبیاری، ممکن است از تنوع کشاورزی در منطقه‌ای که فرصت‌هایی برای تولید و فروش محصولات قانونی دارد، حمایت کند در حالی که در مناطق دیگر ممکن است سهواً از افزایش تولید تریاک حمایت کند. شکست در ارزیابی دقیق

اقتصاد روستایی افغانستان اغلب منجر به برنامه‌های جایگزینی ساده محصول شد که قادر به پرکردن شکاف اقتصادی باقی‌مانده با کاهش تولید تریاک و یا کاهش ماندگار خشخاش نبود.

علاوه بر این، تولید مواد مخدر اغلب در مناطقی با حضور محدود دولت پیشرفت می‌کند. برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر باید این واقعیت را در نظر بگیرند و طوری طراحی شوند که به جای ارائه‌ی کاهش کوتاه مدت و ناپایدار در تولید مواد مخدر، نفوذ دولت را تقویت کنند.

۵. برای اجرای استراتژی متعادل مبارزه با مواد مخدر، برنامه‌های توسعه و ریشه‌کن‌سازی باید بر روی زمین هماهنگ شود. علاوه بر این، ردیابی بودجه توسط بخش استراتژی برای نظارت و ارزیابی موثر تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر مهم است.

استراتژی‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده برای افغانستان تعادلی از برنامه‌های متفاوت ضد مواد مخدر را تعریف کرد، اما فاقد ساز و کارهای لازم نظارت و ارزیابی بود تا اطمینان حاصل کند که تعادل در سطح زمین به دست آمد. بدون نظارت مستمر محل برنامه، شامل نوع اطلاعات موجود از طریق تصاویر GIS، سیاست‌گذاران قادر نیستند تا ارزیابی کنند که آیا مداخلات تکمیلی در همان مناطق اجرا می‌شود یا خیر. به طور گسترده‌تر، سیاست‌گذاران نمی‌توانند ارزیابی کنند که کدام برنامه‌ها یا ترکیبی از کدام برنامه‌ها بهترین نتایج را در طول زمان به ارمغان می‌آورد.

به همین ترتیب، شکست در پیگیری هزینه‌ها از طریق ستون استراتژی، ارزیابی این موضوع را که آیا تخصیص منابع با اولویت‌های استراتژیک منطبق است، دشوار کرد. حسابداری دقیق هزینه‌ها با جزء استراتژی که آنها پشتیبانی می‌کنند، ابزار ارزشمندی هم برای کنگره و هم سازمان‌های شعبه اجرایی

فراهم می کند تا بودجه را در سال های پس از آن ارزیابی و تنظیم کند. نظارت موثر بر تخصیص منابع و محل برنامه ی فیزیکی می تواند به اطمینان از اینکه اجرا با نیت استراتژیک مطابق است و از تلاش گسسته ی مبارزه با مواد مخدر جلوگیری می کند، کمک کند.

۶. برنامه های کمک به توسعه باید شامل اقداماتی باشد تا خطر برنامه های ناخواسته ای را که به تولید و قاچاق مواد مخدر کمک می کنند، کاهش دهد. پیش از تصویب نهایی طرح های پیشنهادی پروژه، معمولاً لازم است تا برنامه های توسعه به تعدادی از مسائل مرتبط کننده، از جمله حقوق بشر، فقرزدایی، جنسیت و محیط زیست بپردازد. در کشوری مثل افغانستان، که اقتصاد به تولید و تجارت مواد مخدر غیرقانونی بسیار وابسته است و مردم به طور فزاینده ای با مشکل استفاده از مواد مخدر تحت تاثیر قرار می گیرند، این لیست از مسائل مرتبط کننده باید شامل مواد مخدر باشد. طراحان برنامه باید نتایج خواسته و ناخواسته ی توسعه و مبارزه با مواد مخدر را در نظر بگیرند.

به عنوان مثال، تهیه ی ورودی های آبیاری و کشاورزی، مانند کود، و افزایش در بازده اقلام اساسی، مانند گندم، می تواند کشت خشخاش را افزایش دهد اگر با مداخلات دیگری که از کشاورزان حمایت می کند تا معیشت خود را متنوع کنند، تکمیل نشود. در مواردی که مداخلات ممکن است منجر به افزایش تولید و تجارت مواد مخدر شود، اقدامات کاهش دهنده باید دنبال شود.

۷. برنامه های کمک به توسعه که می خواهند باعث دوری از تولید مواد مخدر غیرقانونی شوند باید بیش از پنج سال ادامه داشته باشند، از تنوع درآمد خانوار کشاورزان حمایت کنند و نیازهای گروه های مختلف اجتماعی و اقتصادی را در نظر بگیرند.

برنامه های توسعه باید طوری طراحی شوند تا به کشاورزان کمک کنند به جای

تلاش برای جایگزینی خشخاش با محصولی دیگر به ترکیبی از منابع درآمد دست یابند. کاهش پایدار در کشت محصول مواد مخدر به بهترین نحو با متنوع کردن منابع درآمد کشاورزان، از جمله افزایش محصولات باغبانی با ارزش، کاهش وابستگی به اقلام اساسی مانند گندم، و درآمد غیر زراعی پشتیبانی می‌شود. برنامه‌های توسعه موثر باید برای تمام بخش‌های جمعیت روستایی که به تولید مواد مخدر بستگی دارد و نه صرفاً مالکان زمین در نظر گرفته شوند. مداخله‌هایی که صاحبان زمین را هدف می‌گیرد اما فقر زمین را نادیده می‌گیرد می‌تواند جمعیت روستایی را تضعیف کرده و منجر به جابجایی تولید محصول مواد مخدر و تزریق بی‌ثباتی شود همانطور که در مورد منطقه‌ی غذایی هلمند چنین بود.

به علاوه، این مداخلات باید بیش از پنج سال ادامه داشته باشد. محصولات چندساله چهار تا پنج سال طول می‌کشد تا به پتانسیل تولید کامل خود دست یابند. بنابراین، برای کمک به جوامع جهت دوری دائم از کشت مواد مخدر، برنامه‌های کمک‌های توسعه باید پایدار باشد و نظارت و ارزیابی را حداقل در طول دوره‌ی پنج ساله انجام دهد.

۸. ریشه‌کن‌سازی می‌تواند عامل بازدارنده‌ی موثری برای کشت محصولات مواد مخدر باشد هنگامی که در مناطقی انجام شود که معیشت جایگزین مناسب برای کشت محصول مواد مخدر وجود داشته باشد و دولت حضور پایداری در آن مناطق داشته باشد.

همانند برنامه‌های توسعه‌ی روستایی، تلاش‌های ریشه‌کنی باید برای تنوع در واقعیت‌های اجتماعی-اقتصادی و سیاسی روی زمین در نظر گرفته شود. تحلیل جغرافیایی نشان می‌دهد که نابودی محصول خشخاش در افغانستان نتوانست کاهش پایداری را در کشت در مناطقی که جایگزین‌های اقتصادی مناسبی وجود نداشت، ارائه دهد. ریشه‌کن‌سازی، رشد اقتصادی را و حمایت از دولت افغانستان را هنگام



اجرا در مناطق مورد اختلاف، یعنی جایی که دولت افغانستان نفوذ و کنترل محدودی داشت، تضعیف کرد.

متخصصان باید رویکرد جامع و بلندمدت‌تری را برای ارزیابی اثرات ریشه‌کنی اتخاذ کنند که تاثیرات را بر روی محصولات دیگر کشت شده، رشد اقتصادی، ثبات و حاکمیت در بلند مدت در نظر می‌گیرد. هنگامی که ریشه‌کن‌سازی در مناطقی انجام می‌شود که به شدت تحت کنترل دولت است و با منابع معیشتی جایگزین ترکیب شده که درآمد کافی جایگزینی ارائه می‌دهند، آن‌گاه می‌تواند عامل بازدارنده‌ی موثری برای کشت محصولات مخدر باشد.

۹. دولت ایالات متحده باید تلاش کند تا با کشور میزبان و سایر کشورهای شریک در مورد اهداف و اقدامات مبارزه با مواد مخدر به توافق برسد. عدم توافق می‌تواند میزبان و دولت‌های شریک را نسبت به هم بیگانه سازد و از تلاش یکپارچه برای مبارزه با مواد مخدر جلوگیری کند.

فشار برای برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر که به صورت گسترده پشتیبانی نمی‌شوند- یا آشکارا مورد مخالفت قرار می‌گیرند- با دولت میزبان یا شرکای ائتلافی می‌تواند وحدت تلاش برای مبارزه با مواد مخدر را تضعیف کند، به روابط دو جانبه آسیب برساند و پیگیری اهداف ایالات متحده را در عرصه‌های دیگر پیچیده کند. تلاش برای متقاعد کردن دولت کشور میزبان و دیگران برای حمایت از برنامه‌ی مقابله‌کننده می‌تواند زمان و منابعی را به کار گیرد که به سمت ابتکارات مبارزه با مواد مخدر که به طور گسترده حمایت می‌شود، هدایت شده است مانند تقویت ممانعت و اقدامات ضد فساد.

هشدار مهم این است که دولت میزبان در کشور اصلی تولید یا ترانزیت مواد مخدر احتمال دارد تحت تاثیر نخبگان قدرتمند سیاسی و اقتصادی قرار گیرد که خودشان در تجارت مواد مخدر سرمایه‌گذاری می‌کنند. در مواردی که دولت کشور

میزبان، رسیدگی و محاکمه شخصیت برجسته‌ی درگیر در تجارت مواد مخدر را متوقف می‌کند، مقامات ایالات متحده باید از ابزار و اهرم‌های موجود استفاده کند تا دولت را برای حمایت از تلاش در اجرای قانون متقاعد کند.

۱۰. واحدهای تخصصی مبارزه با مواد مخدر و تلاش هدفمند برای ممانعت از اجرای قانون بدون برخورداری از سیستم قضایی صالح یا توافقنامه‌ی استرداد مجرمین تاثیر محدودی دارد.

واحد ممنوعیت ملی، واحد تحقیقاتی حساس و جناح ماموریت ویژه نمونه‌هایی از واحدهای توانای اجرای قانون مبارزه با مواد مخدر هستند که می‌توانند در مکان‌هایی مانند افغانستان مستقر شوند. با این حال، این واحدها با هزینه‌ی قابل توجهی برای دولت ایالات متحده ساخته شد و نمی‌توانند بدون موسسات قضایی کامل ناپاسد و نهادهای اجرای قانون در محل کاملاً موثر باشند. اگر پیشرفت در این موسسات بزرگتر متناسب نیست و اگر واحدهای مبارزه با مواد مخدر حمایت سیاسی و استقلال قانونی برای انجام تحقیقات ندارند، آن‌گاه این واحدها توانایی محدودی برای دستیابی به اهداف مبارزه با مواد مخدر دارند. اگر کشور میزبان قادر یا مایل به تهیه‌ی زیرساخت‌های قانونی و حمایت سیاسی لازم نیست، و یا متعهد به استرداد اهداف با ارزش نیست، ایالات متحده نباید سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی در واحدهای تخصصی مبارزه با مواد مخدر انجام دهد.

علاوه بر این، دولت ایالات متحده باید تضمین کند که فعالیت‌های مختلفش در کشور با توجه به این واحدهای تخصصی ضدمواد مخدر در مقاصد متفاوتی کار نمی‌کند. مثلاً، جامعه اطلاعاتی ایالات متحده و سازمان‌های ایالات متحده آمریکا که به چنین واحدهای مبارزه با مواد مخدری کمک می‌کنند، باید تلاش‌هایشان را کم کنند. پس مقامات اطلاعاتی قاچاقچیان مواد مخدر را به عنوان منابع تولید نمی‌کنند، در حالی که واحد مبارزه با مواد مخدر تحت حمایت ایالات متحده

همزمان تلاش می‌کند تا قاچاقچیان را دستگیر کند.

۱۱. پشتیبانی ایالات متحده از نهادهای مبارزه با مواد مخدر کشور میزبان باید با توجه به اولیوی که کشور مایل و قادر به صرف آن برای تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر است، تامین منابع شود.

مؤسسات مبارزه با مواد مخدر در کشورهای میزبان از رهبری تلاش موفق مبارزه با مواد مخدر بدون حمایت رهبران سیاسی ارشد و سازمان‌هایی که منابع مورد نیاز برای این تلاش را کنترل می‌کنند، ناتوان هستند.

تلاش‌های مبارزه با مواد مخدر در افغانستان با تاسیس موسساتی مشخص شد که اغلب توانایی دستیابی به اهداف مبارزه با مواد مخدر را نداشتند. یک سازمان هماهنگ‌کننده، مانند وزارت مبارزه با مواد مخدر، که فاقد منابع بودجه، ظرفیت اجرایی و نفوذ سیاسی برای هدایت تلاش‌های وزارتخانه‌های قدرتمندتر است، اثربخشی محدودی دارد. واحدهای پلیس مبارزه با مواد مخدر ولایتی افغانستان که تحت فرماندهی رئیس پلیس ولایتی قرار می‌گیرند نیز به همین ترتیب قادر به هدایت برنامه‌های مبارزه با مواد مخدر بدون حمایت رهبری وزارت داخله و ANP نبودند.

کمک‌های مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده باید به سمت ایجاد نهادهای مشارکتی هدایت شود که قادر به دستیابی به نتایج مثبت ضد مواد مخدر و تقویت موسساتی هستند که منابع مورد نیاز برای آن نتایج را کنترل می‌کنند.