联合国 E/CN.7/2008/10

经济及社会理事会

Distr.: General
24 December 2007
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会
第五十一届会议
2008 年 3 月 10 日至 14 日，维也纳
临时议程*项目 5
非法药物贩运和供应

阿富汗贩毒路线问题第二次部长级会议的后续行动

执行主任的报告

摘要

本报告是依照麻醉药品委员会题为“阿富汗贩毒路线问题第二次部长级会议的后续行动”的第 50/1 号决议编拟的，在这份决议中，麻委会欢迎继续推进阿富汗贩毒路线问题第二次部长级会议所产生的《巴黎公约》举措，并欢迎巴黎公约政策咨商小组通过的关于专家圆桌会议的决定；吁请各国加强国际和区域合作，以对付阿富汗境内毒品非法生产所构成的威胁；并请联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任在麻醉药品委员会第五十一届会议上报告为执行其第 50/1 号决议所采取的措施和取得的进展。本报告概述了在《巴黎公约》举措第二阶段第一个执行年期间取得的重大成就和所采取的措施。

* E/CN.7/2008/1。

V.07-89409 (C) GH 290208 290208

一. 导言

1. 在其题为“阿富汗贩毒路线问题第二次部长级会议的后续行动”的第 50/1 号决议中，麻醉药品委员会重申会员国在大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》中所作的承诺（大会 S-20/2 号决议，附件），其中会员国承认解决世界毒品问题的行动是共同的集体责任，因此表示深信这一问题必须在多边环境下加以解决；欢迎 2003 年 5 月 21 日和 22 日在巴黎举行的中亚至欧洲贩毒路线问题会议结束时发表的《巴黎声明》所产生的《巴黎公约》举措（S/2003/641，附件）；关切地注意到联合国毒品和犯罪问题办公室题为《阿富汗 2006 年鸦片概览》[1]的报告，其中强调，种植麻醉药品作物、生产和贩运麻醉药品数量大幅增长，危及国家安全与稳定，并产生了不利的区域和国际影响；赞扬阿富汗各邻国为旨在消除由阿富汗境内非法罂粟种植和来自阿富汗的麻醉药品贩运所构成的威胁而开展的活动，以及在管制将前体偷运至阿富汗的活动方面进行的合作。

2. 在同一份决议中，麻委会欢迎为推进《巴黎公约》举措，俄罗斯联邦政府同联合国毒品和犯罪问题办公室合作于 2006 年 6 月 26 日至 28 日在莫斯科举行的阿富汗贩毒路线问题第二次部长级会议取得的成果，并吁请各国加强国际和区域合作，对付阿富汗境内毒品非法生产和来自该国的毒品贩运给国际社会构成的威胁，并继续在《巴黎公约》举措框架内采取协调一致的措施。

3. 在同一份决议中，麻委会欢迎巴黎公约政策咨商小组通过的关于专家圆桌会议的决定；促请各会员国与联合国毒品和犯罪问题办公室并请有关国际组织推动阿富汗贩毒路线问题第二次部长级会议通过的《莫斯科声明》及会议建议的落实（A/61/208-S/2006/598, 附件）；并吁请阿富汗政府和国际社会在《阿富汗契约》框架内加紧致力于禁毒工作（S/2006/90，附件）。

4. 在同一份决议中，麻委会欢迎国际社会随时愿意支持资助联合国毒品和犯罪问题办公室的《巴黎公约》项目新阶段，该新阶段是解决对海洛因贩运路线沿线供需的关切的一项举措；请联合国毒品和犯罪问题办公室执行主任在麻醉药品委员会第五十一届会议上报告为执行本决议所采取的措施和取得的进展。

二. 《巴黎公约》举措

5. 在 2003 年 5 月 21 日和 22 日于巴黎举行的中亚至欧洲贩毒路线问题会议上，超过 55 个国家和组织订立了一项公约。它们商定了控制通过西亚、中亚和欧洲贩运阿富汗阿片剂的具体措施，并一致认为有必要在边境管制和执法方面加强并改进协调行动。会议邀请毒品和犯罪问题办公室担任信息交流机制并就在受影响最严重的国家的行动优先顺序提供综合信息并进行分析。

6. 毒品和犯罪问题办公室以名为“《巴黎公约》举措”的项目领导了中亚至欧洲贩毒路线问题会议的后续行动，该项目便利了在专家和政策层面上对禁毒

[1] 联合国毒品和犯罪问题办公室，《阿富汗 2006 年鸦片概览》（2006 年 11 月）。

执法的磋商。该项目第一阶段的工作于 2004 年 5 月开始，并于 2006 年 12 月结束。

7. 项目第二阶段的工作于 2007 年 1 月开始，包括六项新的内容：(a)更加突出专家圆桌会议的行动重点；(b)更为有效地落实《巴黎公约》的建议；(c)确保在更广范围内使用捐助方援助自动协调机制并保证这一机制能够延续下去；(d)加强禁毒分析能力；(e)倡导以平衡兼顾的方法对待毒品问题；(f)与分区域、区域和国际参与者发展合作伙伴关系。通过《巴黎公约》的举措，毒品和犯罪问题办公室推动了合作伙伴在专家和政策层面进行定期协商并形成战略性思维，以便共同讨论、寻找和落实制止从阿富汗偷运的阿片剂数量继续增加并对付重点国家吸毒状况的具体措施。此外，《巴黎公约》举措推动利用捐助方援助自动协调机制协调打击毒品的技术援助工作（http://www.paris-pact.net）。最后，通过 2007 年上半年建立的国家战略分析员小组所开展的工作，该举措加强了重点国家的数据收集和分析能力，从而为战略规划和行动提供了基本信息。该项目第二阶段的工作将持续三年，从 2007 年 1 月至 2009 年 12 月，估计预算为 270 万美元。

8. 为了使《巴黎公约》更加注重于行动，2007 年，毒品和犯罪问题办公室把《巴黎公约》专家圆桌会议产生的结果和建议归为七个行动计划，这些行动计划放在一起合成“彩虹战略”。其中四项行动计划，即蓝皮书、绿皮书、黄皮书和红皮书，是由毒品和犯罪问题办公室在 2007 年期间拟订的，余下三种行动计划正在拟订之中。

9. 蓝皮书这一行动计划的目的是，增加无罂粟的省份的数目，改进阿富汗的治理情况。这双重目的已经载入《良好实绩举措》，并且完全符合阿富汗政府国家药物管制战略和阿富汗国家发展战略。蓝皮书确定了经提供刺激和奖励并在所有利害攸关者与合作伙伴之间建立协作关系而摆脱罂粟的阿富汗重点省份及其附属地区。蓝皮书是一份尚在进行中的文件，最近一次修订时间为 2007 年 12 月。

10. 绿皮书的目的是，加强阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦之间在药物管制方面的边界管理合作。绿皮书是毒品和犯罪问题办公室拟订的一份行动计划，在 2007 年 6 月召开的关于加强药物管制跨国界合作的一次部长级会议期间，这三个国家的主管机构核准了这份文件。预计将采取分步骤进行的做法来实现该行动计划的目的，其中包括建立信任措施、信息交换和作业活动，该计划将在三年内实施。最后，该行动计划的目的是，通过加强对阿富汗与伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦之间的边界实施管制来阻断南部和东部贩毒路线。

11. 黄皮书的标题为“确保中亚与阿富汗之间的边界安全”，这份行动计划的目的是，加强北部贩运路线（阿富汗–中亚–俄罗斯联邦–欧洲）起点处的缉毒工作。这份行动计划尤其将寻求使用常规和非常规手段开展并协调情报工作、通过在中亚国家和阿富汗之间逐步建立跨国界联络机制来加强全面缉毒能力、为越境点沿线及以外的无管制区—绿色边界—拟订操作标准。为了配合实现黄皮书的目的，已对毒品和犯罪问题办公室所有禁毒执行项目的活动作了重新调整。该行动计划顾及既有机制之间存在的差距并协调统一阿富汗边界两侧的工

作。这份文件的三个支柱是：(a)分析、交流情报；(b)建立边界联络处；(c)建立流动缉毒组。

12. 红皮书以运入运出阿富汗的前体为其打击目标。该文件尤其述及醋酸酐的偷运问题，醋酸酐是吗啡转为海洛因的过程中所使用的一种主要化学品。在2007 年 5 月 29 日和 30 日于维也纳举行的海洛因制造所用前体问题专家圆桌会议上，《巴黎公约》合作伙伴核准了这份行动计划。行动计划要求协同《巴黎公约》的一些合作伙伴，在限定时间内展开行动，重点打击阿富汗、中国、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦及印度和阿拉伯联合酋长国等国境内贩运醋酸酐的活动。其中一项行动就是有目标地打击贩运的区域通信、专业知识和培训举措，该举措是 2007 年 11 月提出的，有两个目的：(a)向骨干执法人员介绍化学品偷运物的查明和截获方法，(b)使用现代方法截获化学品偷运物。

13. 紫皮书将于 2008 年 3 月最后完成，该文件是一项关于里海和土库曼边界的举措。毗邻里海的五个国家中有两个国家（伊朗伊斯兰共和国和土库曼斯坦）也与阿富汗为邻，并因而受到了最近罂粟种植增加的严重影响。土库曼斯坦一直是本地区禁毒执法合作所缺少的一个环节，该国政府将牵头执行这项举措。毒品和犯罪问题办公室主任与土库曼斯坦总统 2008 年 1 月举行会晤，最终确定了启动土库曼边界举措的初步协定。

14. 还将拟订另外两个行动计划：(a)关于来自阿富汗的阿片生产和贩运情况以及流入和流出阿富汗的资金情况；(b)打击吸食阿片剂成瘾和艾滋病毒/艾滋病在阿富汗及其邻国的蔓延。

15. 自《巴黎公约》举措第二阶段开始以来，已经组办了由禁毒执法工作和减少药物需求工作高级专家参加的三次圆桌会议，每一次会议在地域或专题上自有其侧重之处：第一次会议侧重于制造海洛因所使用的前体，2007 年 5 月 29 日和 30 日在维也纳举行；第二次会议以里海和高加索地区为重点，2007 年 9 月 17 日至 19 日在土库曼斯坦的土库曼巴什举行；第三次会议涉及阿富汗及其邻国，2007 年 10 月 31 日和 11 月 1 日在喀布尔举行。该举措第二阶段工作的一项重要内容是明确列入减少需求问题。减少需求事实上是《巴黎公约》举措的一项关键性目标，把该问题列入 2007 年最后两次圆桌会议的原因就在于此。

16. 在海洛因制造所用前体问题专家圆桌会议上，与会者审查了《巴黎公约》所涉地区制造海洛因所使用的前体贩运现状，对西亚和中亚最近的前体管制行动和活动作了认真地评价，列举了良好做法和已吸取的经验教训，审查并商定了今后将在阿富汗及其邻国开展的带有时限并且目标明确的行动。所有合作伙伴都大力支持红皮书概述的行动计划以及在 2007 年下半年执行目标明确的打击贩运区域通信、专业知识和培训举措。该行动将由毒品和犯罪问题办公室与聚合项目特设工作组提供指导，由各国政府与《巴黎公约》合作伙伴合作执行，在执行过程中将与本地区正在进行的行动密切协调，这些行动包括通道行动、遏制行动和 Elena 行动。在 2007 年 10 月 4 日和 5 日于维也纳举行的后续工作简况报告和规划会议上，有关的合作伙伴商定了这项行动的各项活动细节。该项

行动于 2007 年 11 月下旬在阿富汗启动，将利用这项行动的成果于 2008 年上半年在邻国开展这项行动的有关活动。

17. 在为里海和高加索地区举行的专家圆桌会议上，两个工作组同时开会，讨论本地区禁毒执法工作和减少药物需求的工作。这是自启动《巴黎公约》举措以来首次在专家圆桌会议上讨论减少药物需求行动。会议建议采取一系列措施，力求有效打击洗钱和资助恐怖主义的活动并推动开展减少药物需求工作，同时还采取了加强本地区数据共享和分析能力的一些措施。禁毒问题专家还商定启动里海举措，目的是争取本地区所有国家参与一系列区域和国际努力，特别是以加强战略决策分析能力、利用中亚区域信息和协调中心项目等毒品和犯罪问题办公室既有项目交流情报以及改进跨国界合作为目的的努力，以期专门打击经海路贩运毒品的活动。减少药物需求问题工作组就开展以下工作的必要性提出了若干建议：加强吸毒问题数据收集能力、拟订治疗和康复战略、支持建立适当的法律框架并开展预防吸毒工作。

18. 在关于阿富汗及其邻国的专家圆桌会议上，专家们认真评估了阿富汗针对其邻国及其边界的禁毒战略，审查了阿富汗同其北部和南部邻国加强彼此间在边界管理上既有合作的措施，研究了对把来自阿富汗的阿片剂贩运至中国的危险所作的评估，并且对打击阿富汗境内及其周边地区醋酸酐贩运的行动所取得的进展作了认真的评估。关于阿富汗及其邻国的减少药物需求情况，《巴黎公约》合作伙伴注意到，阿片现有生产量与全球需求量存在着脱节。这些合作伙伴称，在如何解决目前吸毒成瘾和艾滋病毒/艾滋病感染居高不下的问题上，本地区多数国家均束手无策。尤其是阿富汗，吸毒成瘾的事例急剧增加，而治疗的机会却为数有限。专家担心，一旦将过多的阿片剂投放到国内和区域市场，吸毒成瘾者的人数将会急剧增加，艾滋病毒/艾滋病也会随之蔓延，从而严重影响阿富汗境内及其周边地区的国家安全和经济发展。在这次会议上，《巴黎公约》合作伙伴要求毒品和犯罪问题办公室草拟一份呼吁书，紧急呼吁政策制定者、联合国各机构、相关组织、媒体和其他有关方面正视阿富汗及其邻国即将爆发的瘾灾。

19. 为了改进执法机构在国家、区域和国际各级的机构间合作以便共同打击来自阿富汗的毒品贩运，中亚五个国家（哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦）、俄罗斯联邦和阿塞拜疆参与了毒品和犯罪问题办公室设立中亚区域信息与协调中心的项目。该中心设在哈萨克斯坦的Almaty，其目的是，为信息交换提供方便，对有关信息加以分析和补充，支持并帮助协调本地区各执法机构的业务活动，这些机构包括警察、药物管制机构、海关和边防部门。鉴于中亚区域信息与协调中心成立协定在签署和批准过程中出现延误，并且考虑到需要对中亚区域信息与协调中心大楼进行大规模的整修，与会者商定将有六个月的试行期。该试行期将从 2007 年 11 月 1 日开始，预计能够为今后的工作打好基础，从而一旦顺利完成批准进程，中亚区域信息与协调中心即可正式运行。

20. 《巴黎声明》认为必须重新启动“信息交换中心”的机制，把受害国的所有技术援助项目统归一处以避免项目的重复，这样还能确保捐助方的宝贵资源得到最为有效地利用。为了应对这一挑战，有人提议将自动协调机制作为解决

问题的方法。在实施《巴黎公约》举措第一阶段期间，毒品和犯罪问题办公室东南欧区域方案办事处建立了这一机制，并在 2004-2006 年期间加以试行，然后于 2006 年 9 月在维也纳正式推行。自动协调机制是一种利用互联网协调以阿富汗为原产地的阿片剂主要贩运路线沿线各国禁毒技术援助工作的工具。这一工具以安全的方式向合作伙伴即时提供关于阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、俄罗斯联邦及中亚和东南欧各国在禁毒方面的以下信息：禁毒行动的主体、行动内容、行动地点和行动方式。自动协调机制意在避免活动的重复，经由协调统一提高效率。2006 年 3 月至 5 月对第一阶段的工作进行了评价，这次评价为自动协调机制的构想和设计提供了依据，并一致认为该机制向捐助国和受援国提供了实时评估援助需要和优先事项的难得的机会。2007 年对自动协调机制进行了一些改进：加以简化，使之具有新的面貌，予人以新的感受，并且设法使其更加方便用户使用。2007 年，还将自动协调机制的技术主办和管理单位由设在保加利亚的东南欧区域方案办事处改为毒品和犯罪问题办公室维也纳总部，这样就使得该机制从长远来讲更加能够持续下去。此外，扩大了该项目的数据收集范围，将减少药物需求也列入其中，并对所提供的培训和指导工作作了改进。2007 年，毒品和犯罪问题办公室成功地开发了可扩展标记语言图式的功能，合作伙伴从而能够以安全的方式将数据自动转移至捐助方自动援助机制。目前有 65 个活动用户使用自动协调机制，而且该系统储存了 865 个项目。《巴黎公约》合作伙伴已分别有 44%和 30%指定了本国或本机构的捐助方自动协调机制联络点。

21. 为了加强重点国家的数据收集和分析能力，聘用了四名初级国别战略分析员，这些分析员分别加入毒品和犯罪问题办公室在阿富汗、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和俄罗斯的国别办事处，协助已经在毒品和犯罪问题办公室中亚区域办事处协调与分析股工作的三名分析员开展工作。国别战略分析员的主要任务是：(a)收集、储存和分析数据，尤其是撰写关于毒品趋势的报告；(b)担任毒品和犯罪问题办公室在该地区的自动协调机制联络点；(c)协助在该领域开展缉毒协调工作。

22. 2008 年专家圆桌会议的协商将侧重于：(a)黑海周边各国、白俄罗斯和摩尔多瓦的代表 2008 年上半年在乌克兰举行的会议（有待乌克兰政府作出决定）；应当在 2 月下旬派出联合评估考察团，评估黑海区域若干地点的缉毒执法工作，为在圆桌会议上展开重点突出并且注重实效的讨论铺平道路；(b)2008 年第三季度在肯尼亚举行以东非为目的地和过境地的海洛因偷运问题会议；(c)在尚未决定的某一地点举行讨论以阿富汗为原产地的阿片剂生产和贩运相关资金流动问题的会议。将在 2008 年上半年设立一个工作小组，成员由毒品和犯罪问题办公室（反洗钱股）、反洗钱金融行动特别工作组、世界银行、国际货币基金组织和其他几个在该事项上具有丰富专业知识的《巴黎公约》合作伙伴的专家组成。

23. 实施构成“彩虹战略”各项行动计划将是 2008 年的一项优先事项，一如落实自动协调机制旨在增加提供有效信息并拓宽用户基础的以下活动：(a)《巴黎公约》合作伙伴在 2008 年 2 月中旬以前必须确保由其补充并目前在自动协调机制上提供的数据为有效数据；(b)2008 年上半年将在总部和外地开展宣传活动；

(c)在 2008 年年中以前，《巴黎公约》合作伙伴必须指定本国或本机构的自动协调机制联络点。此外，作为 2007 年 9 月在土库曼斯坦的土库曼巴什举行的专家圆桌会议的一项成果，2008 年将增聘一名国别战略分析员，并将其安排在毒品和犯罪问题办公室设在土库曼斯坦的项目办事处，以便加强并充实该地区的数据收集和分析能力。