

人权与毒品政策

毒品作物根除

之前的毒品控制主要集中在减少毒品供给上。即通过减少毒品供给从而减少毒品消费。这一直被指是发达国家将其自身问题转嫁到贫穷的发展中国家的策略。减少毒品主要是依照反麻醉药品法的强制规定，并通过强行根除作物的运动来完成的。主要集中在拉丁美洲、东南亚金三角地区和中东的新金月地区。只是近年来，旨在减少需求的措施才渐渐出台。

如今，大多数国家签署并通过了要求根除某些作物的国际公约，这些作物包括大麻、鸦片罂粟和古柯作物等。1988年通过的《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第14章，第2段指出：“各缔约国必须采取有效措施防止如大麻、鸦片罂粟，和古柯植物在内的具有麻醉或作用于精神的植物的种植，并根除在其境内已经非法种植的该类作物。”该段还指出：“为此所采取的措施必须尊重基本的人权，保障基本的、传统的合法使用量并要求保护环境。”然而，在实际根除该类作物的运动中，并没有考虑人权，基于传统目的的使用以及环境问题。

根除作物的方法

空中喷洒药物

目前哥伦比亚是唯一实行空气熏蒸计划*的国家。该措施造成了灾难性的后果，它危害人类健康，破坏农作物和环境，并导致该国大规模的人口流离失所。目前在哥伦比亚境内有四百万流离失所者（IDPs），其中大部分人是因为因毒品而起的冲突而无家可归，其它许多人则是直接由于该国所实施的反毒品政策导致的，这些政策包括针对古柯作物而采取的空气熏蒸计划。然而根据哥伦比亚国内相关法规，因空气熏蒸计划和其他反毒品运动而导致流离失所的人群并不被政府所认可。哥伦比亚当局认为其国内流离失所的人数将近三百万。实际因反毒品运动而无家可归的人数则很难查清。其中很大一部分原因在于因反毒品运动而导致的流离失所者无法得到政府福利，因此他们也就不会向当局报告自己无家可归的真正原因。

由于喷洒含有草甘膦（或名为Roundup）的药物而引起了诸多健康问题，如呼吸系统问题：皮肤疹、腹泻、眼疾和流产。草甘膦对健康的负面影响尚存争议，但草甘膦与表面活性剂混合之后对健康造成影响已逐渐被证明。健康权问题特别报员Paul Hunt教授在其对厄瓜多尔考察之后称：“确凿的证据表明在哥伦比亚和厄瓜多尔边境上空喷洒含有草甘膦的药物不仅对哥伦比亚居民的健康造成了损害，同时也危及到了厄瓜多尔居民的健康权。”¹ 联合国保护儿童权利委员会注意到空中喷洒药物对儿童的潜在危害，其在2006年的报告中指出：“得知缔约国将抗击毒品以立法的形式优先考虑之后，我们对由于喷洒含有草甘膦的药剂来根除古柯作物的实践（哥伦比亚抗击毒品计划的一部分）而引起的环境健康问题表示担忧，因为这影响到了包括儿童在内的弱势群体的健康。”² 前任联合国土著人（indigenous people）权利特别报告员同样对这种空中喷洒药物的实践提出批评。³

尽管喷洒药物对人类健康的影响还有待争议，但其对农作物以及热带雨林的影响是毋庸置疑的。古柯作物很容易复活，而其他农作物则不然。重新繁殖的古柯作物被死去的树木包围的景象在哥伦比亚随处可见。

强行人工拔除

人工根除毒品作物是指由一群在警察或军队看管下的人手工将古柯作物连根拔除。罂粟则是被拖

* 依靠飞机在空中喷洒药物来灭杀毒品作物的一种方式。——译者注

拉机压倒和碾碎。在秘鲁、玻利维亚、哥伦比亚以及阿富汗，这种人工根除作物的方式并未奏效。此外，执行这项方案所采取的方法往往侵害了当地居民的利益。例如在哥伦比亚，许多农民称那些劳工偷盗他们的食品，生活物资等。此外还有报告性侵犯、抢劫和放火烧毁房屋的事件。⁴

在老挝北部地区，伴随强行根除运动而来的是大米的紧缺。⁵联合国毒品和犯罪办公室在2002年至2003年间对缅甸Kokang 特别区域进行的调研显示，对毒品作物的根除和对鸦片的严格取缔导致入学率降低了50%，并使得三分之二的药店和医疗机构倒闭。⁶

替代发展

替代发展是指主动将种植非法作物替换为种植合法的作物。倘若能够恰当的实施方案，无疑是减少毒品作物措施中问题最少、并能产生积极效果的一项。该方案被许多联合国机构提议过，特别是联合国毒品和犯罪办公室。（注：联合国并不赞同强制性的作物根除措施。）

然而，就算是出于良好目的而进行的替代发展规划也造成了灾难性的后果。因为在实施替代发展方案之前或期间常常伴随着强制根除方案。而这里的主要问题出在实施各项方案的先后顺序上。如在老挝和缅甸，“禁烟令”在可行的替代谋生之道准备就绪之前就已经被强制实施。⁷生产援助严重不足，并且只在禁令实施之后才开始。在老挝和缅甸的Wa地区橡胶作为一种经济作物被提议为替代作物。但是，橡胶树需要经过很多年才有产出，加之缺乏启动资金，农民在有所收获之前实在难以维持生计。⁸这就导致了人道主义危机，需要给以紧急粮食援助。⁹

作为世界上目前最大的鸦片生产国，阿富汗已经采取各种措施减少鸦片生产。该国政府明智的在那些具有“可供选择的谋生之道的区域”采取相应措施。¹⁰然而，根除作物的行动与计划完全不同。最终那些“没有政治背景，没有金钱用来贿赂，也没办法保护自己的¹¹”的可怜的农民成了根除运动中的牺牲品。¹²在人们还没有得到可行的可供选择的维持生计之道的情况下禁毒举措就已经开始实施了。¹³

在阿富汗东部省份楠格哈尔（Nangarhar），禁止种植作物、强制根除、关押农民等举措以及北大西洋公约组织的轰炸威胁的确减少了鸦片作物的产出，但同时也导致了许多人近90%的收入减少，国内人口的流离失所以及向巴基斯坦的人口迁移。¹⁴

在哥伦比亚，因为缺乏基础设施，替代发展项目很难实施。正如一位NGO 专家指出的那样：“我们原本希望他们生产大量的水果和蔬菜在国际市场销售，但是他们没有运输的车辆，也没有可通行的公路。”¹⁵此外，合法的作物也因喷洒根除鸦片作物的药物而被灭杀。

普遍认为要想使替代发展项目成功实施，必须要保证执行的正确顺序，即替代方案必须在移除非法作物之前就已经到位。并且进行基础设施投资以及公平的贸易规章的支持。也许最为重要的是，必须得到当地农业社区的认可和合作。对替代发展项目的支持不应该依据非法作物的减少数量来决定。

作物根除并无成效

所有上述实例都有不利后果，例如：不稳定的食品供应、拒绝提供谋生之道、人口的流离失所以及其他的人权问题。同时，根除项目也越来越清楚的表明其并不能够减少非法作物的种植。

例如，自2000年起，美国国会花费五亿美元用于在哥伦比亚将近1.1公顷的土地上喷洒根除非法作物的药剂。然而，政府部门的数据显示，在2006年至2007年间，古柯作物的种植增加了6.4%。而自2000年“哥伦比亚计划”实施以来，古柯的种植增加了22.6%。另据联合国毒品和犯罪办公室报告，哥伦比亚参与种植古柯作物的家庭由2006年的67,000户增加到2007年的80,000户。¹⁶

在阿富汗，强制根除鸦片类作物（如罂粟）也同样未能成功。2009年6月，美国宣布将转变在阿富汗的政策，并承认其之前的举措失败了。驻阿富汗和巴基斯坦特使Richard Holbrooke指出：“喷洒药物仅仅在一时惩罚了农民，他们还会在别的地方继续种植非法作物。我们投入成千上万的资金根除非法作物的行动对塔利班并未造成打击，反而促使他们广为招募。这是有史以来最无成效的方案。”¹⁷

替代发展项目确实有成功的时候，但如果缺乏各种项目所必须的基础设施和市场保护，项目注定是要失败的。正如一位哥伦比亚Guaviare地区的农民Flaviano Avila 所说的：“除非投资改变根本的经济状况，否则人们还是会继续种植古柯作物，他们会砍伐森林，仅仅选择种植那些容易投放市场、总是

有需求并且可以挣钱养家的作物。”¹⁸

此外，在阿富汗控制鸦片生产的努力往往事与愿违。如上文提到的，根除活动最终仅仅施加到那些少数处于弱势的农民。他们没有政治背景，也没有资金保护自己。一旦他们放弃生产鸦片，就会“使得那些有着深厚政治背景的大商贩对于毒品市场的控制进一步稳固。”¹⁹ 根除项目导致冲突的发生并引起腐败，其主要影响的是那些最弱势的人群，最终在更大程度上破坏了人民和国家之间的关系。²⁰

没有成效的根除活动还清楚的表明：持续的，有时甚至是增加的可卡因、大麻和海洛因的贩卖以及毒品价格的下跌。

气球效应

另一个证明作物根除项目没有成效的例证被称作“气球效应”。如今就此问题人们已经达成广泛共识。一些作物在一个区域被根除，毒品的市场需求很快被在其它地区生产的毒品所满足。这被联合国毒品和犯罪办公室的执行长官称作是毒品控制的副效应。²¹ 在国际和国家范围内都可以看到这种“气球效应”。例如缅甸的罂粟得到显著的减少，但由此产生的市场缺口很快就被阿富汗的罂粟种植给补上。而在哥伦比亚，自1999年以来古柯的种植由原来的12个省份扩大到23个。²²

1. P Hunt, Oral Remarks to the Press, Friday 21 September 2007, Bogota, Colombia (21 September 2007), <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/relatoresespeciales/2007/ruedadeprensaingles.pdf>.
2. UN Committee on the Rights of the Child, Concluding observations, Colombia, 8 June 2006, UN Doc No CRC/C/COL/CO/3 para 72.
3. Rodolfo Stavenhagen, following his mission to Colombia, UN Doc No E/CN.4/2005/88/Add.2, para 106 “Except where expressly requested by an indigenous community which has been fully apprised of the implications, no aerial spraying of illicit crops should take place near indigenous settlements or sources of provisions.”
4. Witness for Peace and Association Minga, “Forced manual eradication: The wrong solution to the failed US counter-narcotics policy in Colombia,” September 2008.
5. Martin Jelsma and Tom Kramer, “Withdrawal Symptoms, Changes in the Southeast Asian drugs market,” Transnational Institute, August 2008, p 19.
6. Damon Barrett, Rick Lines, Rebecca Schleifer, Richard Elliot and Dave Bewley-Taylor, “Recalibrating the Regime: The Need for a Human Rights-Based Approach to International Drug Policy,” The Beckley Foundation Drug Policy Programme, March 2008, Sec. 1:5.
7. Martin Jelsma and Tom Kramer, “Withdrawal Symptoms, Changes in the Southeast Asian drugs market,” Transnational Institute, August 2008 p 2.
8. “Withdrawal symptoms,” p 18.
9. “Withdrawal Symptoms,” p 19.
10. Transnational Institute, “Missing Targets, Counterproductive drug control efforts in Afghanistan,” Drug Policy Briefing N. 24, September 2004 page 4.
11. D. Buddenberg and W.A. Byrd, “Afghanistan’s Drug Industry,” UNODC/World Bank, November 2006 .
12. Transnational Institute, “Missing Targets, Counterproductive drug control efforts in Afghanistan,” Drug Policy Briefing N. 24, September 2007, page 4.
13. Transnational Institute, “Missing Targets, Counterproductive drug control efforts in Afghanistan,” Drug Policy Briefing N. 24, September 2007 page 5.
14. Vanda Felbab-Brown, “U.S. Counternarcotics Strategy in Afghanistan,” Testimony before the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control, 21 October 2009.
15. Sanho Tree, Director of the presentation at Bogota University, September 2009.
16. “An exercise in futility: Nine years of fumigation in Colombia,” Witness for Peace, Fundacion Minga and Institute for Policy Studies, 2007 p. 1.
17. “US changes course on Afghan opium,” Christian Science Monitor, 28 June 2009, <http://www.csmonitor.com/2009/0628/p99s01-duts.html>.
18. “An exercise in futility,” p. 5.
19. Vanda Felbab-Brown, “U.S. Counternarcotics Strategy in Afghanistan,” Testimony before the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control, 21 October 2009.
20. Transnational Institute, “Missing Targets, Counterproductive drug control efforts in Afghanistan,” Drug Policy Briefing N. 24, September 2007, page 4.
21. “Making Drug Control Fit for Purpose: Building on the UNGASS Decade,” UN Doc No E/CN.7/2008/CRP.17, March 7, 2008.
22. “An exercise in futility,” p. 2.

