

不扩散核武器条约缔约国 2005 年审议大会

4 May 2005
Chinese
Original: Spanish

2005 年 5 月 2 日至 27 日，纽约

防扩散安全倡议：从国际法角度来看该倡议的法律后果

古巴共和国提出的工作文件

一. 背景简介

1. 2003 年 5 月 31 日，美国总统乔治·布什在波兰克拉科夫的一次讲话中首次宣布了建立防扩散安全倡议的意向。
2. 推动和参与该倡议的国家宣称，这是一项政治协议，而不是法律协议；它们强调指出，这与其说是一个“组织”问题，到不如说是一项活动，对任何赞同拦截原则声明并对倡议作出有效贡献的国家或国际组织开放。
3. 拦截原则声明是 2003 年 9 月 4 日在巴黎举行的防扩散安全倡议成员国会议通过的，声明解释了倡议的范畴，实际上是倡议的组织宪章。
4. 声明指出，倡议“旨在因应全世界大规模毁灭性武器及其运载系统和相关材料的扩散带来的日益严重挑战”，确定了倡议成员国对一系列具体原则的承诺（见附件）。其中大多数原则如果得以实行，将违反国际法和《联合国宪章》的基本原则。
5. 美利坚合众国及其主要盟国通过这一倡议，再次试图把它们在处理裁军和军备控制问题上采取的选择性办法和双重标准强加给国际社会，无视这样一个事实，那就是，禁止和彻底销毁大规模毁灭性武器是确保此类武器不落于恐怖分子之手的唯一保障。
6. 防止恐怖分子使用大规模毁灭性武器的唯一有效途径是采取多边、非歧视性的办法。该倡议削弱而不是促进了在此问题上的国际团结，削弱而不是增强了联合国及国际裁军和军控条约的作用。



二. 从国际法角度来看防扩散安全倡议的法律后果

国际法和《联合国宪章》的原则

7. 如上文所述，防扩散安全倡议的一些要素或原则有悖、实际上违反《联合国宪章》所订立和国际法所确认的基本原则，即禁止干涉任何国家的内政，禁止诉诸于威胁使用或使用武力以侵害任何国家的领土完整或政治独立，不得以有违联合国宗旨的任何方式行事；这些原则都体现了所有国家主权平等这一公认原则。

8. 该倡议符合美国和其他发达国家遵循的通常办法，即重新界定国际法，使之符合它们自己的经济和安全利益。这一起误导作用的倡议的直接理论前体是所谓的干预和国家主权国际委员会发布的报告，题为“保护责任”。

9. 那份报告阐述了一个“新主义”，旨在改变按《联合国宪章》原则行事的联合国会员国的行为。报告宣称，各国和联合国义务或责任保护公民的生命、自由和基本人权，如果一国无法或不愿履行职责，国际社会便有责任代之行事。

10. 事实上，该报告中的结论完全可以说是重新界定了主权和国际法一般原则，旨在使干预合法化，使之成为国际关系法中的一项规范和原则。

11. 防扩散安全倡议的创始者试图概述另一套国家“行为新标准”，它与所谓的“保护责任”一样，公然无视国家主权。这一“新主义”将涉及国家在当前国际秩序中的“防范义务或责任”。

12. “保护责任”和“防范义务”均出之同一前提：这些“主义”的主要倡导者认为，《联合国宪章》规定的使用武力准则和其他原则不充分，或不适应当前的国际关系体系，因为这些准则和原则因应的是 1945 年第二次世界大战后建立的体系，因此需要予以更新或修改。

13. 而且，该倡议完全符合布什政府拟订的政治和军事主张，与布什政府以先发制人作为中心思想的新国家安全战略¹和新的制止大规模毁灭性武器国家安全战略²相得益彰。这两个新战略改变了此前普遍遵循的以劝阻和制约为基础的理念，转而优先考虑对国家或“敌对团体”采取攻势措施，包括先发制人，这显然违反国际法和《联合国宪章》的原则。

14. 事实上，该倡议对《不扩散核武器条约》等现有相关条约订立的多边法律框架以及国际原子能机构等相关国际组织的授权任务所界定的防止大规模毁灭性武器扩散领域的多边主义、合作和监督构成严重威胁，而多边主义、合作和监督都得到了广泛的国际认可。

¹ 由美国总统于 2002 年 9 月 17 日签署。

² 2002 年 12 月 10 日通过。

联合国海洋法公约

15. 防扩散安全倡议的最终目标显然是要改变关于拦截大规模毁灭性武器运输船舶方面的国际准则和实践，建立一个新的法律机制以扩大范围。

16. 没有任何保障措施以防倡议成员国擅取的特权不被滥用，尤其是不被军事大国用于为各种理由而粗暴对待其他国家的船舶和飞机。

17. 倡议可被援用来为显然违反《联合国海洋法公约》主要条款的行为提供授权。防扩散倡议成员国难以适用它们的一些原则而不违反《公约》以下条款：

(a) 第十九条确认了船舶无害通过一国领水的权利，并列明了外国船舶的哪些具体活动可导致其通过被视为损害沿海国的和平、良好秩序或安全。所列活动包括对沿海国的主权、领土完整或政治独立进行任何武力威胁或使用武力，或以任何其他违反《联合国宪章》所体现的国际法原则的方式进行武力威胁或使用武力。通过只要不损害沿海国的和平、良好秩序或安全，就是无害的；

(b) 第二十三条规定了外国核动力船舶和载运核物质或其他本质上危险或有毒物质的船舶无害通过领海的权利，同时具体规定此类船舶在行使此项权利时应持有国际协定为这种船舶所规定的证书并遵守国际协定所规定的特别预防措施；

(c) 第三十八条确认了所有船舶和飞机均享有过境通行用于国际航行的海峡的权利；

(d) 第三十二条进一步确认了军舰和其他用于非商业目的的政府船舶的豁免权；

(e) 关于公海管辖制度，第九十二条明确规定，船舶在公海上受船旗国的专属管辖。惟有船旗国可授权防扩散安全倡议成员国拦阻和搜查悬挂其国旗的船舶；

(f) 《公约》第九十九至第一〇九条阐明了公海上的非法活动（贩运奴隶、海盗行为，各国必须合作予以制止；麻醉药品或精神调理物质的非法贩运、从公海从事未经许可的广播）。第八十七条确定了公海自由原则，除了上述例外情况。

三. 安全理事会第 1540（2004）号决议

18. 安全理事会通过此项决议显然是为了使防扩散安全倡议合法化。决议第 10 段之模棱两可，足以被一些会员国滥用，使它们可以以此宣称安理会已使这一危险倡议合法化，而我们已在上文中指出，该倡议显然违反国际法、《联合国宪章》和《联合国海洋法公约》的基本原则。

19. 而且，与倡议一样，第 1540（2004）号决议是在美国及其主要盟国要求下、以它们在处理裁军、不扩散和军备控制问题时采用的选择性办法和双重标准作出

的又一项决定。这一办法优先考虑制止横向扩散的问题，忽视纵向扩散所带来的关切问题，忽视这样一个事实，即防止大规模毁灭性武器落于一小撮恐怖分子之手的唯一保障是全面禁止和彻底销毁此类武器。

20. 该决议执行部分的框架以《联合国宪章》第七章为支柱，这极为危险。这将使那些最强大的国家，尤其是美国，可自由操纵安全理事会，把它们按选择性、歧视性办法和双重标准视为助长大规模毁灭性武器扩散或相关恐怖行为的任何事件或国家作为对国际和平与安全的威胁提交安理会。而安理会便不得不采取措施或提出建议以维持或恢复国际和平与安全，包括可能依据第四十二条使用武力。

21. 古巴反对任意操纵或诠释第 1540（2004）号决议。因此，古巴反对任何国家以该决议为事先授权，对特定的“非国家行为者”或对有此类行为者的国家单方面使用武力。

22. 而且，古巴认为，该决议给予了安全理事会在裁军、不扩散和军备控制领域不应有的特权和职能，这些特权和职能只能在由多边谈判达成、确定所有国家平等的法律义务的那些具有法律约束力的国际条约和协定的框架内行使。不应在联合国会员国未全面参与、未通过签署和批准等手段表示主权接受的情况下为会员国规定此类义务。在此方面，令人非常不安的是，成员有限的安全理事会就一个应继续在专门的裁军、不扩散和军备控制国际论坛上处理的议题通过了一项决议。

23. 根据该决议设立一个安全理事会委员会，这似乎意味着另设一个防扩散机制，而这将销蚀、事实上甚至取代防扩散领域现有条约机制和国际组织的作用和职能。

24. 该决议所涉范围同样令人不安。虽说该决议的主要支持者坚称决议针对的是所谓的“非国家行为者”，但实际上却超出了申明的目标范围，即防止非国家行为者获取大规模毁灭性武器及其运载工具或相关材料。决议一些地方提及会员国在该领域通过的相关国际条约和协定，要求会员国全面执行。

四. 如何应对恐怖主义问题及其与大规模毁灭性武器之间的联系：古巴的立场

25. 古巴坚决支持在严格国际监督下的全面彻底裁军，尤其支持彻底销毁核武器和所有大规模毁灭性武器，因为这些武器对全人类的生存构成威胁。

26. 古巴也关切恐怖主义与大规模毁灭性武器两者相联系所带来的危险，因此完全支持国际社会正当地全力防止恐怖分子获取此类武器及其运载工具。

27. 但不能以选择性、歧视性的办法应对这一威胁，不能仅限于制止横向扩散而忽视纵向扩散问题，具体而言即核武器国家的核武器质量改进的问题，也不能忽视裁军问题，这必须是彻底销毁大规模毁灭性武器的目标。

28. 古巴赞成各国建立和加强国际同盟，以期制止恐怖分子使用大规模毁灭性武器，但必须在以下两个基本前提下开展此项工作：

(a) 必须在联合国及相关国际条约的框架内，通过国际合作应对这一威胁；

(b) 必须在包括《联合国宪章》在内的国际法框架内，通过政治和外交手段解决扩散的各方面问题。

29. 古巴重申，禁止和彻底销毁大规模毁灭性武器，包括核武器，这是防止此类武器落于恐怖分子之手的唯一保障。因此，根据《不扩散核武器条约》第六条，核武器国家有义务与该条约的其他缔约国一起谈判实现核裁军。

30. 古巴始终认为，孤立地适用不扩散原则不足以消除核武器。惟有采取包括裁军、核查、援助及合作等途径的系统办法，才能确保彻底销毁核武器。古巴愿立即开始谈判一项采纳上述理念的多边公约，并认为裁军谈判会议作为裁军领域唯一的多边谈判论坛是进行谈判的合适框架。

31. 古巴并认为，现行各项法律文书的缔约国应利用这些文书的审查进程重申致力于在国家一级采取一切必要措施，防止恐怖分子获取大规模毁灭性武器及制造此类武器所需的材料和技术。在此方面，《不扩散核武器条约》第七次审议大会是一个理想的框架，可用于处理有关恐怖主义与核武器之间的联系的关切问题，集体决定采取哪些措施应对这些关切问题。

32. 诸如防扩散安全倡议之类的其他举措试图强加一种选择性、不透明的机制，在国际法范围外运作，这只能损害多边主义和国际合作，其目的是肢解和取代裁军、军备控制和不扩散领域内现有国际条约，而世界上多数国家都是这些条约的缔约国。

33. 古巴坚信，尊重国际法和《联合国宪章》的原则，这是国际和平与安全的唯一可行保障。必须以一个基于合作、并能为所有国家提供全面保障的集体安全制度来管理这个世界。

附件

防扩散安全倡议成员国通过的巴黎拦截原则声明所包括的原则

1. 采取有效措施拦截向或从下列国家和非国家行为者转移或运输大规模毁灭性武器及其运载系统和相关材料的活动，它们引起扩散关切问题，因此需予以拦截：

(a) 试图研制或获取生物、化学或核武器及其运载系统的行为者；

(b) 以任何方式转移大规模毁灭性武器及其运载系统或相关材料的行为者。

2. 采用迅速交流扩散活动情报的程序。

3. 必要时强化国家法律当局，以期实现防扩散安全倡议的目标。

4. 采取具体行动，协助拦截大规模毁灭性武器及其运载系统或相关材料的货运，行动包括：

(a) 不向或不从引起扩散关切的国家和非国家行为者运输或协助运输任何此类货物，并且不允许管辖范围内任何人从事此类活动。

(b) 自行或应另一国的要求上船检查内水或领海或不在任何一国领海内的水域上悬挂本国国旗、有理由怀疑其正在向或正从引起扩散关切的国家和非国家行为者运输此类货物的任何船舶，并扣押搜查到的此类货物。

(c) 认真考虑在适当情况下同意其他国家上船检查悬挂本国国旗的船舶，并同意这些国家扣押其在这些船舶上可能搜查到的大规模毁灭性武器之类货物。

(d) 采取适当行动，以期：(1) 在内水、领海或毗连区内拦阻和（或）搜查那些有理由怀疑其正在向或正从引起扩散关切的国家和非国家行为者运载此类货物的船舶，并扣押搜查到的任何此类货物；(2) 对进出港口、内水或领海的那些有理由怀疑其运载有此类货物的船舶规定条件，如要求此类船舶在入港前必须接受登船检查，并扣押搜查到的此类货物。

自行或应另一国的要求，(1) 要求过境飞越领空的那些有理由怀疑其正在向或正从引起扩散关切的国家和非国家行为者运载此类货物的飞机降落接受检查，并扣押搜查到的任何此类货物；(2) 事先拒绝那些有理由怀疑其运载有此类货物的飞机过境飞越领空的权利。