

裁军谈判会议

CD/1823
27 June 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

2007 年 6 月 7 日以色列常驻代表致裁军谈判会议主席的信函，
其中转交在议程项目 7——军备透明之下非正式讨论框架内
提出的有关禁止向恐怖分子转让武器的一项倡议

2007 年 2 月 26 日，以色列国代表团在议程项目 7“军备透明”之下的非正式讨论框架内向裁谈会提出了关于禁止向恐怖分子转让武器的倡议。

提出这份非文件，是因为考虑到了武器弹药、军事装备及专门知识不断流入恐怖分子和恐怖组织所带来的日趋严重的威胁，也反映了体现于各项多边决定和宣言的关于需要负责地应对这种威胁的广泛国际共识。

为了强调这个问题与裁谈会工作的关系，并考虑到武器转让对全球和平与安全构成的战略影响，以色列建议，裁谈会以 2007 年 2 月 26 日提交的非文件为基础开始正式讨论，争取认可纳入禁止向恐怖分子转让武器的多边安排的要点。谨此附上该份文件的副本。

谨请秘书处将这份文件作为裁谈会的正式文件予以分发，并刊登于裁谈会网站。

常驻代表
大使
伊扎克·莱瓦农(签名)

禁止向恐怖分子转让武器

1. 由于武器弹药、军事装备和专门知识的流动构成日趋严重的威胁，考虑到这个问题对于全球和平与安全的重要性和战略影响；
2. 强调这个问题与裁谈会工作的关系并立足于各项多边决定和宣言所体现的广泛国际共识；
3. 以色列国代表团建议，裁谈会开始讨论，争取认明可纳入禁止向恐怖分子转让武器弹药、军事装备和专门知识的一项多边安排的要点。

一、背景

4. 向恐怖分子转让武器已经对区域和全球和平与安全构成了一种战略威胁。先进武器和其他军事装备和专门知识连续不断和越来越多地流入恐怖分子手中，更加重了这种威胁的性质。现已发现，恐怖分子手中的先进武器系统包括便携式导弹、短程、中程和远程火箭、无人驾驶飞行器及其他装备。这种转让可能具有破坏稳定的重大影响，与争取通过外交方式解决冲突的任何努力背道而驰。向恐怖分子转让武器，还有可能强化参与冲突的极端分子，使得恐怖集团占据支配地位。

5. 恐怖集团的行为完全无视国际武装冲突法规定的任何准则和原则以及基本的道义标准，因此，恐怖集团掌握和部署尖端武器，从冲突各方采用的方法和遵守的道义标准看，就会导致“不对称的战争”。如果不能防止恐怖分子和恐怖组织获取先进武器，不仅会使国际和平与安全受到严重破坏，而且还会使陷入战火的无辜平民在安全和福祉上受到严重危害，一旦恐怖分子从平民区内和针对平民区使用此类武器，就必然会造成这种情况。

6. 这一危险现象显然是全球性的，不仅限于某个特定地区，而且对全球安全和稳定构成着直接的威胁。

7. 另外，这种武器转让的经济和社会影响有害于改善个人福祉的任何努力，使冲突局势之下的居民感到更加不安全，危害着减轻威胁和紧张的一切努力。

8. 这种转让并不是在真空状态下发生的，在有些情况下得到了某些国家的支持。它们为恐怖分子提供武器，或者允许这种转让在其领土内进行和向外转移。在

另一些情况下，这种转让是在国家默许下发生的。缺乏解决这个问题的必要能力和/或对这个问题的重视不足，是使这种转让得不到遏制的附加因素。

二、与裁谈会工作的关系

9. 1978年6月通过的第一届裁军特别联大通过的最后文件规定了国际社会在裁军、军备控制和不扩散领域的优先任务。第一届裁军特别联大还明确指出了加大力度，包括通过减少威胁创造更好的国际环境的必要性，其中提到：“……必须采取和推行加强国际和平与安全和建立各国间信任的措施和政策”。虽然第一届裁军特别联大当时没有直接提到恐怖主义问题，但确实指出了解决常规武器过度和有害稳定的积累的必要性。

10. 冷战结束之时，国际社会的主要资源仍在用于处理大规模毁灭性武器问题，只是在那个时候，许多国家开始强调，也需要适当考虑常规军备过度和有害稳定的影响。这个进程最终在1991年12月6日产生了联合国大会通过的第46/36L号决议。

11. 这项决议发起了一个双轨并行进程，一方面启动了联合国常规武器登记册，同时又要求裁军谈判会议处理军备透明度问题。到1992年，裁谈会把“军备透明”问题作为一个新项目列入了议程，以便处理军备过度和有害稳定的集结问题。今天，由于恐怖分子造成了严重威胁，让先进武器流入恐怖分子手中就会产生过度和有害稳定的影响已经是无可争议的了。这就为裁谈会以严肃认真、通盘彻底的方式处理这个问题提供了坚实的基础。

三、与防止向恐怖分子转让军备有关的现有规定

12. 前任秘书长科菲·安南在2005年3月10日于马德里举行的民主、恐怖主义及安全问题国际首脑会议上致辞时，逐项列举了综合性联合国反恐战略的基本内容，后来被纳入了会议的成果文件。又称为5“D”的这些基本内容为：

- (一) 阻止反叛集团选择恐怖主义作为其实现目标的战术；
- (二) 切断恐怖分子获得实施攻击手段的渠道；
- (三) 阻止各国支持恐怖集团；
- (四) 提高各国防范恐怖主义的能力；以及

(五) 在打击恐怖主义的斗争中维护人权。

13. 2006年9月8日，联合国会员国通过了《联合国全球反恐战略》。以一项大会决议和所附《行动计划》为形式的这个战略首次综合形成了打击恐怖主义的一种严密的共同战略方法。决议强烈谴责恐怖主义，将恐怖分子的行径称之为“对国际和平与安全最严重的一种威胁”。

14. 该项决议附件中的《行动计划》提出了具体的反恐措施。在题为“防止和打击恐怖主义的措施”的第二条中商定的这些措施包括第5款：

“加强各国的协调与合作，打击可能与恐怖主义有关联的犯罪，包括贩毒的所有方面的活动、非法军火贸易(特别是小武器和轻武器，包括单兵携带防空系统)”。

15. 和第13款：

“在适当情况下，加强国家努力以及双边、次区域、区域和国际合作，改进边界和海关管制，以防止和查明恐怖分子的流动，防止和查明小武器和轻武器、常规弹药和爆炸物、核生化或放射性武器和材料等等的非法贸易，同时也认识到有些国家为此可能需要援助”。

16. 国际社会已经认识到非法转让小武器和轻武器的问题，并且在《联合国小武器和轻武器行动纲领》序言(序言第5段)中确认，向恐怖分子转让此类武器加剧了恐怖主义。另外，对于恐怖主义与小武器和轻武器非法贸易之间的密切关系，也提出了关切(序言第7段)。这两种危害之间的明显关联，在其他一些场合也被提到。

17. 但是，上述联合国《行动纲领》也有其局限：

- (a) 从定义上说，《纲领》处理的仅仅是小武器和轻武器，而向恐怖分子转让武器的问题范围较宽，还包括转让更为尖端的武器、火箭和导弹。
- (b) 并未要求明确禁止向恐怖分子转让武器。
- (c) 《行动纲领》的目标是处理与小武器和轻武器非法贸易相关的大量问题，因此限制了有效解决某些问题的可能性。

18. 但是，《行动纲领》的框架为追踪非法小武器和轻武器提出了一个重要的国际文书。这项文书中的一些要点是否可以经过必要调整，也用于解决防止武器流向恐怖分子的问题，应当加以考虑。

19. 大会关于“消灭国际恐怖主义的措施”的决议(A/RES/49/60)也确认了恐怖主义与武器之间的危险联系。该项决议附件中的《消灭国际恐怖主义措施宣言》序言第6段提出,深信各国需要进行更为密切的协调和合作,以打击与恐怖主义密切相关的罪行,包括...非法军火交易...。为了实现《宣言》的目标,第5执行段(a)分段要求各国不要组织、怂恿、便利、资助、鼓励或容忍恐怖主义活动,并采取适当的措施,确保它们各自的领土不被用来筹备或组织意图以其他国家或其公民为目标的恐怖主义行为。

20. 可在该范围内使用的另一项现有规定是联大第 60/77 号决议,题为“防止非法转让和擅自获取及使用单兵携带防空系统”,该决议未经表决通过,呼吁“禁止向非国家最终用户转让单兵携带防空系统”。

21. 关于杀伤人员地雷问题的《常规武器公约经修正的第二号议定书》,也通过明确禁止“向非国家的任何接收方转让任何地雷”的方式处理了这一问题。

22. 联合国的 12 项反恐公约¹表明,采用了局部或部门方法将诸如劫机、侵害应受国际保护人员的罪行、劫持人质等某些类别的行为定为犯罪。这些公约为反恐主义各个领域中的刑事司法协助和国际协调建立了基础。对于向恐怖分子和恐怖组织转让武器和军事装备的问题,虽然任何一项现有公约都未提供充分的解决办法,这些文书却表明了国际社会可怎样进行努力,打击与恐怖相联系的不同活动。

¹ 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》(“东京公约”,1963年—航空安全);《关于制止非法劫持航空器的公约》(“海牙公约”,1970年—航空器的劫持);《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》(“蒙特利尔公约”,1971年—适用于在飞行中的航空器上的爆炸等破坏航空行为);《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员的罪行的公约》(1973年—制裁针对高级政府官员和外交人员的袭击);《反对劫持人质国际公约》(“人质公约”,1979年);《核材料实物保护公约》(“核材料公约”,1980年—禁止非法取用核材料);《制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》,补充《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》(扩展并补充了《蒙特利尔航空安全公约》), (1988年);《制止危害航海安全的非法行为公约》(1988年—适用于船舶上的恐怖主义活动);《制止危及大陆架固定平台安全的非法行为议定书》(1988年—适用于海洋固定平台上的恐怖主义活动);《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》(1991年—规定添加化学识别剂为侦测可塑炸药提供方便,例如为制止破坏航空器的行为);《制止恐怖主义爆炸的国际公约》(1997年);(联合国大会决议)《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》(1999年)。

23. 联合国安理会第 1373 号决议执行部分第 2 段(a)项明确呼吁,“不向参与恐怖主义行为的实体或个人主动或被动提供任何形式的支持, 包括制止恐怖主义集团招募成员和消除向恐怖分子的武器供应”。

24. 联合国安理会第 1269 号决议呼吁各国采取适当步骤, 以便, 除其他外: “相互合作, 特别是通过双边和多边协定与安排, 以防止和镇压恐怖主义行为。……”在同一执行段中, 决议还呼吁各国采取适当步骤以便 “在本国领土内通过一切合法途径防止并禁止为任何恐怖主义行为进行准备和筹资”。

25. 不同文书、决议和倡议(例如, 联大第 61/86 号决议和联合国安理会第 1540 号决议)在某种程度上都涉及到了使用大规模毁灭性武器的恐怖主义问题, 而向恐怖分子转让常规武器问题的姿态却低得多。我们相信, 大规模毁灭性武器方面的决议规定, 可在很大程度上有助于建立同样防止向恐怖分子转让常规武器的规范。在这方面, 应忆及: 不同射程的火箭可用作大规模毁灭性武器的运载工具, 因此, 将这些火箭转让给非国家行为方、特别是恐怖分子, 现在已违背了第 1540 号决议的执行部分第 1 和第 2 段。

四、结 论:

26. 上述内容表明, 国际社会日益认识到不向恐怖分子提供实施袭击的工具的重要性和在不同的相关机构中包括在裁军谈判会议上着手解决这一问题的必要性。

27. 尽管目前有不同文书以错综复杂和相互脱节的方式涉及到恐怖主义问题, 十分关键的是, 仍有必要制定一项重点明确的战略从这一威胁的各个方面加以应对。着手解决对全球和平与安全日益增加的这种威胁的必要性构成了一个战略性挑战, 其重要性和价值不能低估。

附 件

具体的工作建议

1. 全球威胁评估。
2. 总结归纳包括出口管制制度在内的现有国际文书(瓦塞纳安排、欧盟(武器出口)行为守则、联合国安理会决议、联大决议等……)
3. 就现有的各国恐怖主义刑事立法问题、包括第一和第二层级(例如恐怖主义行为从犯)惩处问题交流信息
4. 就控制、包括转让控制以及储存管理方面的各国现有做法进行交流。
5. 能力建设需要。
6. 确定对恐怖分子可能有特别吸引力的武器种类(小武器和轻武器、单兵携带防空系统、火箭等……)
7. 未来一项禁止向恐怖分子转让武器的国际安排可能具有的要点。

-- -- -- -- --