



## 小武器

### 秘书长的报告

#### 摘要

在过去十年中，非法小武器和轻武器的积聚破坏稳定，构成复杂的挑战，涉及安全、人道主义、发展等方面问题，引起国际社会严重关注。冷战结束后，世界上许多地区对这些武器的控制减弱，结果这些武器在世界各地的流通大增。在同一时期，全球化步伐加快，更加便利合法和非法跨国运输这些武器，同时国内冲突猛增，对小武器和轻武器的需求量极大。本包括叙述安全理事会最近采取的主动行动，并确定安理会应对这一全球祸患而需要采取进一步行动的领域。本报告还强调，安全理事会履行其维持国际和平与安全的首要责任的一个关键任务是预防、打击、消除小武器和轻武器的无节制扩散。

## 一. 引言

1. 本报告是根据 2001 年 8 月 31 日安全理事会主席的声明 (PRST/2001/21) 最后一段提出的。安理会在声明中请我提交一份安理会报告, 其中参照各会员国的意见、最近的实地经验和主席声明的内容, 说明安理会协助解决其审议局势中的小武器和轻武器非法贸易问题的途径和方法。

2. 包括安全理事会五个常任理事国和四个非常任理事国的二十二个会员国对裁军事务部发出的征求他们对此问题的意见的普通照会作出答复。这些会员国在发表意见时提出了各种有关建议。这些意见和建议载于本报告题为“意见和建议”的第四节。

## 二. 背景

3. 在最近发生的绝大多数冲突、特别是安全理事会审议的冲突中, 小武器和轻武器是首选武器。据估计, 目前世界上至少有 6.39 亿支小武器, 其中将近 60% 由平民合法持有。这些武器起到火上加油、推波助澜的作用, 使冲突旷日持久。随着冲突的旷日持久, 对更多武器弹药的需求日益增加, 从而形成长期恶性循环。

4. 非法小武器和轻武器的蔓延是对人的安全保障和人权的全球威胁。小武器和轻武器的使用每年至少造成 500 000 人死亡。1990 年代期间, 估计有 400 万人因战争而死亡, 其中 90% 是平民, 而妇女和儿童又占后者的 80%, 她们大多数都是滥用小武器和轻武器的受害者。此外, 这些武器的滥用还造成数以千万计的人失去生计、家园和亲人。

5. 过去十年中, 随着联合国更多参与“强力”维和行动和冲突后建设和平行动, 维和人员及人道主义工作者面临着大量小武器和轻武器在战斗人员以及前战斗人员和平民中间自由流动的状况。这些武器过量积存和易于获取的情况阻碍了维持和平行动的开展, 破坏了冲突后重建和发展努力。这些武器的扩散还妨碍了安全理事会武器禁运的执行, 阻碍了全世界的人道主义努力, 并加剧了童兵现象。

6. 2001 年 7 月 9 日至 20 日举行的联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会为国际社会提供了通过打击这一全球祸患的措施的机会。大会 2001 年 7 月 20 日以一致意见通过的《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》(见 A/CONF.192/15), 是朝控制小武器和轻武器非法贸易这一目标迈出的重要的第一步。该《行动纲领》包含全面的国家、区域和全球战略, 并对完备的大会后后续进程作了规定。

7. 《行动纲领》突出反映了安全理事会在处理小武器非法贸易问题中的作用。它强调国际合作与互助的重要性, 特别是在执行安全理事会实施的武器禁运方面。《行动纲领》还鼓励安理会在个案基础上审议是否可在维持和平行动的任务规定和预算中酌情列入前战斗人员解除武装、复员和重返民间社会的有关规定。

## 三. 安全理事会的决定

### A. 概述

8. 随着 90 年代联合国越来越多地参与防止和解决国内冲突的努力, 安全理事会认识到大量囤积和非法贩卖小武器和轻武器的严重后果。具体地说, 安理会通过实行武器禁运, 一再试图阻止武器流入冲突地区。最近, 安理会采取一系列创新措施, 通过成立独立的专家组和监测机制提高武器禁运的遵守程度。专家组的报告揭露了违反武器禁运的具体事例。<sup>1</sup> 安理会还在审议预防冲突的倡议、维和行动和建设和平活动, 特别是通过解除武装、复员和重返社会的方案时, 讨论了小武器问题。此外, 安理会授权的专家组, 除其他事项外, 注重用于购买非法武器的财政来源, 而安理会本身则实行制裁, 禁止进口钻石, 只要认为这些钻石使冲突加剧, 例如在安哥拉、塞拉利昂和利比里亚的情况。

9. 2001 年 7 月的联合国小武器会议召开后, 安全理事会于 2001 年 8 月 2 日举行关于小武器的公开辩论, 于 2001 年 8 月 31 日发布安理会主席声明 (S/PRST/2001/21)。声明中, 安理会欢迎会议通过

了《行动纲领》，呼吁全体会员国采取必要措施，立即实施其中的建议。

## B. 武器禁运和监测机制

10. 安全理事会经常实施武器禁运，以便在特殊冲突局势中控制小武器和轻武器的扩散。目前由安全理事会实施的联合国各项制裁制度，都有武器禁运这一组成部分。然而，直到最近，安理会决定实施的武器禁运多数没有得到充分监测，因此在铲除小武器非法贩运方面作用不大。

11. 安全理事会在 2001 年 8 月 31 日安全理事会主席的声明 (S/PRST/2001/21) 中表示，决心继续根据个别情况提高安理会实行的武器禁运的效力，包括酌情设立具体的监测机制或类似安排。安理会还强调，需要在国际、区域和地方各级动员有关国际组织、商业机构和金融机构及其他行动者协助执行武器禁运。此外，安理会强调，需要创新的对策来处理在安理会审议的局势中非法开采自然资源和其他资源与非法武器的购买和交易之间的关系。安理会还要求向其提供有关促使武器非法流向这些审议中的冲突的金融交易和其他交易的资料。

12. 安全理事会及有关制裁委员会建立了监测安排，在安哥拉和塞拉利昂取得了积极成果。但是，小武器和轻武器的非法贩运问题在其他冲突地区依然存在。毋庸置疑，这种专家组的工作使国际社会注意到了违反安全理事会武器禁运的模式，但是利比里亚问题专家组最近的报告表明，西非区域小武器扩散问题远远没有得到解决 (S/2002/470，附件，第 59 段)。塞拉利昂问题专家组和利比里亚专家组在报告中多次强调，需要更为彻底地实施西非国家经济共同体关于在西非暂停进口、出口和生产小武器和轻武器的规定；他们并进一步建议，武器生产国和出口国不向马诺河联盟国家提供武器。

13. 安全理事会第 1390(2002)号决议把强制性制裁，包括武器禁运的范围扩大到了阿富汗领土以外，目标针对与乌萨马·本·拉登、塔利班和“基地”组织有联系的任何个人或实体，而不论其地理位置。这项决

议设立了监测组，以监测强制性措施的执行情况。监测组在最近的报告中向第 1267 (1999) 号决议所设委员会报告，武器禁运仍然是监测组最为复杂、最具挑战性的工作，因为非法武器转让非常诡秘，难以确定参与的行动者及其提供的服务。

## C. 建设和平与预防冲突

14. 武器禁运有助于阻止军火流向目标国家和叛乱团体，但是武器禁运并不能完全清除冲突地区早已存在的小武器和轻武器。安全理事会考虑到了这一问题，并多次强调必须采取解除武装、复员和重返社会等冲突后建设和平的措施，以履行其维护国际和平与安全的职责。

15. 在 2001 年 2 月 20 日安理会主席的声明 (S/PRST/2001/5) 中，安全理事会确认建设和平、建立和平和维持和平三者密切相关，并强调应该酌情将建设和平的工作纳入维持和平行动的任务。

16. 在 2000 年 8 月 11 日第 1314 (2000) 号和 2001 年 11 月 20 日第 1379 (2001) 号决议中，安理会呼吁冲突各方在和平协定中规定保护儿童，包括酌情列入关于儿童兵解除武装、复员、重返社会和康复及家庭团聚的条款，并在这些过程中尽可能考虑到儿童的意见。在这方面，我的儿童与武装冲突问题特别代表仍在竭尽全力，确保儿童兵解除武装、复员重返社会和康复工作落到实处，使儿童在没有暴力的环境中生活。联合国儿童基金会在科索沃、利比里亚、索马里和塔吉克斯坦都设有小武器试点项目，为学校编制非暴力解决冲突以及加强和平文化的教材和课程，提高了儿童对小武器和轻武器的认识。

17. 联合国和平支助办事处一直在推动武器控制活动，包括打击小武器和轻武器的非法贸易，并以此作为预防冲突与建设和平工作中的一项重要工作。具体而言，通过以下办事处开展了这些活动：联合国驻中非共和国建设和平支助办事处（中非支助处）、联合国利比里亚建设和平支助办事处、联合国几内亚比绍建设和平支助办事处以及联合国布干维尔政治事务处。

## 四. 意见和建议

18. 如上文第 1 段所述，本报告是应 2001 年 8 月 31 日安全理事会主席的声明 (S/PRST/2001/21) 的请求提交的。因此，下列意见和建议已考虑到会员国就安理会协助解决其审议局势中的小武器和轻武器非法贸易问题的途径和方法提出的观点。

19. 会员国在向安理会通报其观点时，着重指出：2001 年 7 月联合国小武器会议所通过的《行动纲领》为国家、区域和全球各级的进一步工作奠定了适当基础，同时承认处理此问题的首要责任在于各国本身。

### 建议 1

**安全理事会不妨吁请会员国支持努力制定国际文书，使各国能及时而有把握地识别并跟踪非法小武器和轻武器。**

### 建议 2

**应敦请会员国在必要时利用刑警组织的武器和爆炸物追踪系统，并为之提供技术和财政支助。**

20. 《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》吁请联合国采取若干主动行动，支持会员国努力回应非法小武器和轻武器带来的挑战，特别是援助国家和区域两级的能力建设、整理并传播资料、武器收集和处置方案以及前战斗人员解除武装、复员和重返社会。

21. 为对有效应付有关小武器的活动大量增加的情况，秘书处正在考虑用预算外资源，在裁军事务部内成立小武器咨询事务处。该单位主要目的在于 (a) 酌情向会员国和所有有关实体提供有关小武器和轻武器问题的相关资料；<sup>2</sup> (b) 确保尽可能完善地协调和统一联合国在小武器问题协调行动机制框架内回应各会员国提出的在小武器和轻武器领域提供援助的要求；以及 (c) 确保此类回应符合和依据《行动纲领》所体现的政治框架。该处不会建立业务能力，而是酌情向业务机构提供咨询，并协助它们制定和实施各项方案，尤其是关于执行评估任务和监测活动的方案。

### 建议 3

**应鼓励有能力的会员国协助秘书处用预算外资源成立小武器咨询事务处。**

22. 安全理事会地位特殊，正好可以使有能力这样做的会员国，以及范围更广泛的国际社会、集中注意：必须调动资源，为在冲突后情形下以及在直接受小武器和轻武器扩散及过度积累影响的国家收集武器的努力提供技术和财政援助。与此相关的，是要支助主动进行的研究和宣传工作，以便帮助人们进一步认识和了解与小武器和轻武器非法贸易有关问题的性质和范围。

23. 有些会员国强调，必须进一步提高小武器问题在安全理事会议程上的位置，同时承认必须认识到安理会和大会的任务规定之区别。在此方面，有人建议改进安理会与大会之间分享信息的现有程序，使这两个机关都能采取统筹战略，促成所有重要利益有关者更有效地实施《行动纲领》。

### 建议 4

**安理会不妨审议如何才能更好地同大会相互讨论小武器方面的问题，以推动进一步制定长期战略，在预防冲突和建设和平领域的国际努力框架内，并在 2001 年 7 月联合国小武器问题会议通过的《行动纲领》的范畴内，处理小武器非法扩散的祸患。**

24. 会员国还认为，在防止小武器和轻武器非法贸易的国际努力中，尚未充分实现安全理事会授权的武器禁运的潜力。因此，安理会有必要大力推动各方更有效地监测和执行所有制裁决议，并加强所有会员国之间的信息交流。

### 建议 5

**应敦请会员国按照《联合国宪章》，实施安理会所有制裁决议，包括实施武器禁运的决议，并使其国家法律符合安理会制裁措施。安理会不妨敦请会员国继续向联合国适当机构提供关于任何**

据控违反武器禁运行为的一切相关资料，并采取适当措施调查此类指控。

#### 建议 6

大力鼓励安理会继续努力争取查明小武器和轻武器非法贸易与非法开采自然资源和其他资源以及非法毒品贸易之间的联系，并制定新颖战略来处理这一问题。关于这一点，安理会应认真考虑为调查此种联系而设的机构之调查结果和建议，这些机构包括非法开采刚果民主共和国自然资源和其他形式财富问题专家组、利比里亚问题专家小组以及制裁安盟监测机制。

25. 会员国还建议安全理事会高度重视在联合国维持和平特派团任务规定中列入关于前战斗人员有效解除武装、复员和重返社会以及其他实际解除武装措施的适当规定的必要性。

#### 建议 7

鼓励安理会促请其审议的冲突中的有关各方认识到与解除武装、复员和重返社会有关的活动在冲突后局势中的重要性，认识到将这些措施列入谈判协定案文的重要性。此外促请安理会在维持和平行动任务规定中列入关于前战斗人员解除武装、复员和重返社会的明确规定，以及收集和处置非法和（或）剩余小武器和轻武器的具体措施。

#### 建议 8

还鼓励安理会考虑加强对解除武装、复员和重返社会方案的供资，办法是扩大和平行动预算所涵盖的措施，从而确保这些活动不完全依赖于会员国的自愿捐助。

26. 安全理事会已明确表示(见 S/PRST/2001/21)，武器出口国有责任确保采取适当的立法和行政程序，保证合法制造和转让的小武器和轻武器不流入非法渠道。

#### 建议 9

安全理事会应鼓励尚未这样做的国家制订必要的立法或其他措施，包括使用经核定的最终用户证书，以确保有效管制小武器和轻武器的出口和转口。

27. 武器禁运有可能成为联合国防止武装冲突、减少其破坏程度并促进建立与建设和平的最有效工具之一。在发生冲突且小武器和轻武器充斥的国家和地区，采取限制弹药供应的措施会加强武器禁运的效果。

#### 建议 10

促请安理会根据《联合国宪章》第四十一条，对受到武装冲突威胁、发生武装冲突或武装冲突后的国家或区域更有力、更迅速地实行武器禁运，并促进其有效执行。另促请安理会特别注意限制已充斥于这些国家和地区的武器所适用的弹药供应。

#### 建议 11

在这方面，安理会不妨考虑对故意违反在具体冲突地区实行的武器禁运的会员国采取强制措施。鼓励安全理事会在其各有关决议下设立监测机制，用以监督决议得到严格、全面执行。

28. 军备透明和军事及安全领域的其他建立信任措施能有助于各国、特别是处于冲突区和接近冲突区的国家加强安全与稳定，减缓区域紧张局势。这些措施还能有助于大幅减少军事开支，限制武器购置，从而增加可用于社会和经济发展的资源。

#### 建议 12

应促请会员国提高军备透明度，包括各国普遍并一贯地参加联合国常规武器登记册和联合国关于军事支出的标准化，同时在国防和安全事务领域采取其他建立信任措施。

**注**

<sup>1</sup> 目前有以下监测机制：(a) 制裁安盟监测机制；(b) 利比里亚问题专家小组；(c) 索马里问题专家小组；(d) 关于制裁塔利班和“基地”组织的第 1390 (2002) 号决议授权的监测组。

<sup>2</sup> 这些资料包括联合国各机构实施《行动纲领》方面的活动、从中总结出来的最佳做法和经验以及有关专门知识的数据基。

---