



总干事的说明

对全球恐怖主义威胁可以做出的反应

引言

1. 联合国裁军事务副秘书长贾扬塔·达纳帕拉先生于 2001 年 12 月初以联合国秘书处一个高级政策工作组下属一个分组主席的身份，就该小组有关“大规模毁灭性武器和其他武器及技术”的工作致函禁止化学武器组织总干事约瑟·布斯塔尼。致函的目的是请总干事发表意见，帮助联合国在更广泛的范围内审议它可以对全球恐怖主义威胁做出的反应，从而明确联合国在减轻此类威胁的过程中可以做出的具体贡献。
2. 总干事欢迎此项主动行动；同时，鉴于达纳帕拉先生所提问题的重要性，总干事认识到有必要做出实质性和迅速的答复。这封复函显然也可以补充禁化武组织执行理事会及其所设工作组的审议工作，该工作组的任务是“进一步审查禁化武组织对全球反对恐怖主义的努力可以做出的贡献，包括具体措施，同时考虑到所涉资源问题”（EC-XXVII/DEC.5，2001 年 12 月 7 日）。总干事的复函也是题为“禁化武组织和全球反对恐怖主义的斗争”的总干事的说明（EC-XXVII/DG.3，2001 年 11 月 9 日）的自然延伸。
3. 总干事的复函载于本说明的附件，其结构编排仔细，反映了达纳帕拉先生提出的以下具体问题：
 - 联合国秘书长应如何应付这项艰巨的挑战？
 - 联合国在制止恐怖主义威胁方面应当怎样以及在哪一阶段才能发挥最佳的作用？
 - 联合国系统怎样才能更好地动员国际上的支持，从而有效地处理这一问题？
 - 请评论可能意义重大同时关系到禁化武组织工作的其他一些方面。

4. 总干事复函的核心内容自然是关于联合国及其在近期和中期内在反对全球恐怖主义威胁的斗争中可以采取的措施。复函中承认联合国具有特殊的地位，尤其是它在一些关键问题上有能力汇聚国际社会的决心和资源。总干事强调，全球性的威胁需要全球性的解决办法，同时重点指出，联合国在这场斗争中并不是孤立作战：联合国各会员国已经团结在一起，表明了它们国家和集体的决心；具有相关专门技能的国际组织也早已开始评估它们根据各自的权限和能力所能做出的贡献。复函中特别强调有必要由联合国对必须开展的应急计划制订工作做出集中协调，例如可以包括设立一项协商机制，以确保能够适当发现和动员各种技能和资源，从而一旦发生恐怖主义事件或危机，需要各国际机构和国家机构参与提供援助时，可将实施过程中的困难减少到最低水平。

5. 在回答有关秘书长应如何应付这项艰巨的全球性挑战的问题时，总干事在复函的一份附文中还谈到了对禁化武组织与全球反对恐怖主义的斗争特别有关的能力的一些初步想法。目前正在将这些初步想法提炼整理，以便在近期内印发全体缔约国，同时还将提交执行理事会设立的工作组，作为进一步审议禁化武组织对全球反对恐怖主义的努力的贡献问题的基础。

附件：

总干事约瑟·布斯塔尼 2002 年 1 月 11 日就联合国对全球恐怖主义威胁可以做出的反应问题致联合国副秘书长贾扬塔·达纳帕拉的函

附件

总干事约瑟·布斯塔尼 2002 年 1 月 11 日
就联合国对全球恐怖主义威胁可以做出的反应问题
致联合国副秘书长贾扬塔·达纳帕拉的函

2002 年 1 月 11 日，海牙

我很高兴能够结合你的分小组对恐怖主义使用大规模毁灭性武器的可能性所作的极有意义的审议，就联合国对全球恐怖主义的威胁可能做出的反应谈一谈我个人的看法。作为禁化武组织总干事，我认为这是当今国际议程上最为重要的议题之一。恐怖主义分子在不久以前曾经使用过化学武器，而且令人遗憾的是，他们很可能还会再次使用化学武器。没有多少人会怀疑，恐怖主义分子将继续谋求获得化学及其他大规模毁灭性武器，而且一旦这些武器落入他们手中，他们会毫不迟疑地使用这些武器。你在信中提出了一些具体的问题，希望我做出答复，但是我想首先阐明一个总体的框架，对我的观点最好应当放在这个框架中加以考虑。

你非常正确地将联合国对恐怖主义的反应问题放在一个广泛的政治背景下加以考虑，我也打算同样这样做。对全球安全的威胁随着时间的推移在不断发生着变化，国际社会的规划和反应自然也应当随着人们对此类威胁的看法发生变化而进行修改。虽然历史提供了许许多多疯狂暴行的例子，而且所有这些暴行都令人深感不安，但是 2001 年 9 月 11 日的令人发指的罪行却多少有些不同，其中一点就是我们当中数以百万计的人们通过现代通讯媒介亲眼看到了这些罪行的发生。紧接这些事件之后，又发生了炭疽袭击事件，后者虽然可能不是由 9 月 11 日袭击事件的肇事者所策划或执行，但两者刚好巧发生在一起，使人们进一步加深了这样一种看法，即：原有的界限已经被打破了。

面对今后可能出现更多旨在造成大量人员伤亡的恐怖主义袭击，而且这类袭击可能还会动用大规模毁灭性武器，不会有多少人反对，必须在一种广泛而普遍接受的法律框架内，对这种罪行做出迅速而坚决的反应。但是，如果仅此而已，同时不去解决这种罪恶行径的根源的话，这就如同仅仅医治一种疾病的症状，而不去理会它的预防、诊断和治疗。在我看来，联合国显然比其他从若干方面处理这些问题的组织更有权威，作用更广，可以在所有这些战线上有效和同时采取行动，在必要时可以借助其成员国以及其他具有相关专长的国际组织的力量。对全球性的威胁，需要做出真正的全球性的反应。我们必须动用自己全部的资源。我们大家都应当参与进来。

在考虑联合国可以对全球恐怖主义威胁做出的反应时，如果说联合国只是需要更加有效地继续开展它在半个多世纪以来一直从事的工作的话，这显然是不够的。当然，联合国正在开展的许多工作与这个问题都是切实相关的。但是尽管如此，我认为它必须

同时寻找其他一些途径，以帮助解决这一现实、直接而又长期的问题：使用暴力——具体到眼前的情况，是使用恐怖主义——来谋取某种形式的利益、好处或取得一种错误的“复仇”感。

世界各国人民一直寻求通过建立以法律和规则为基础的国家社会来实现自身的安全，这一点不仅我们看今天的自己是如此，回顾我们过去的历史，也是如此。这些国家社会进而又寻求在国际舞台上建立同样一种社会，这在《联合国宪章》所体现的准则中，以及在各项相互交织的多边公约和普遍接受的国际法原则中都可以发现。联合国及其在实现国际安全与和平的斗争中拥有的权威，最好地体现了国家社会服从法治的意愿。我们必须以此作为基础继续努力。

应当说，对人权、人类尊严和人人机会平等的普遍追求，在任何解决国家和国际社会中暴力这一广泛问题的努力中发挥着重要的作用，但这并不是要为暴力行为提供理由。虽然这些问题显然无法找到短期的解决办法，但是由此着眼审视当今世界，我们可以看到以下两点：我们集体正在做一些正确的事，尽管毫无疑问我们可以做得更好一些；除此以外，我们已经建成了一些机制，它们将帮助我们实现建立一个更加安全的世界、为越来越多的人（尽管还不是所有人）提供机会的目标。如此对世界的审视还显示，我们并不一定仅仅是在寻找一种新的作法，同时也是在寻求“重新唤起”——或加强——一项共同的承诺，从而一起自觉自愿地应对各种早已不受任何界限限制的威胁和挑战。在此领域我们并不是“白纸一张”，一切从零做起。一些机制早已存在，它们已经而且正继续为我们共同的安全做出贡献。我当然就是这样看待联合国的，数十年来，它一直推动裁军、不扩散和军控协定，追求全球和平这一最终目标。我也是这样看待国际原子能机构和世界卫生组织以及其他一些国际组织以直接或间接方式做出的贡献的。我认为禁止化学武器组织及其由富有献身精神的国际公务员组成的负责实施《公约》独特而没有歧视性的核查制度的秘书处，也是如此。当然，同样重要的是，《公约》也认识到促进化学的和平利用对于推动在更加广泛的“人类安全”的框架内实现发展和进步具有重要的意义。换言之，国际社会并不是航行在完全没有航标的水域。我们有联合国这座灯塔，还有多边协定和机构等形式的其他参照物，无视这些，那是自冒风险。

面对引发这篇分析的那类恐怖袭击，我们眼中联合国的恰当作用应当是如何的呢？这不可避免地提出两个时间框架：一个是眼前的，另一个是长期的。就前者而言，联合国作为一个全球讲坛和国际舞台上的一个主要角色，可以代表国际社会做出迅速和有权威的反应，体现和突出共同的价值观念。它可以使任何被认为是当务之急的反应具有合法性。它还可以集中其会员国的决心，并帮助把这种决心转化成协调一致和有效的行动。这一点过去已经一直在做，而不仅仅是在最近的几个月。长期来讲，联合国可以提供一种更加全面的视野，可以提供连续性，可以保持一种势头；它可以在不分大小所有国家中产生和保持政治意愿，从而确保它们持续和共同地致力于一个目标，无论这一目标是多么难以实现。它还可以而且也应当提供手段，以消除暴力的根源，而不仅仅是应付它的表象，这也包括人们称之为恐怖主义的致命疾病。这些行动结合在一起，可以创造一种反对使用暴力的大环境。

幸运的是，联合国并不是单独面对这样一场斗争，事实远非如此。联合国拥有一种独特的能力，可以借助国际社会中的各种资源和专长，其中一些来自其成员国，另一些则来自具有相关授权的专门性国际组织。在提出这些一般性的想法之后，我现在想谈一谈你在信中提出的一些具体问题。

你邀请我就秘书长应如何应付这项困难的全球性的挑战提出建议。我的第一反应是他应当借助于联合国现有的力量。即使在达不成全体一致的情况下，联合国仍享有广泛的国际支持。通过它的安全理事会，联合国可以利用全体会员国的资源，努力预防和应对国际和平与安全受到的威胁。通过它的大会，联合国可以使所有国家有权就需要采取的行动方针发表意见并做出决定，从而使所有国家都参与进来。通过它的广泛经验和技能，联合国可以发现在这些审议、预防和应对努力中存在的差距，并可以在现有的资源范围内或通过其他途径采取行动纠正这些不足。在所有这一切中，最重要的就是长期以来只有联合国才能够发挥的这样一种协调作用。为了做到这一点，它必须对挑战作出评估，必须找到应对挑战所需要的技能和资源，必须制订能够调动所需资源的各种应急计划，同时还必须在必要时为及时和有效地投放这些资源进行协调。我在这封答复函后附上了一份关于禁止化学武器组织能够为这场共同的努力做出的具体贡献的说明文件，同时还提供了有关的补充资料。

《禁化武公约》除具备其他特点外，还可以被视为一项反对恐怖主义的公约，原因很简单，即：《禁化武公约》将其缔约国的所有自然人和法人参与生产、获取、储存、转让和使用化学武器的行为规定为犯罪行为。它力图建立一个国际的刑事立法网，这决不是一种微不足道的贡献，为了进一步加强这种贡献，必须坚决推动禁化武组织成员国的普遍性，同时协助其成员国制订必要的国家立法，使它们的国际承诺切实有效。

此外，《禁化武公约》还要求拥有化学武器的缔约国确保这些武器在等待销毁期间得到安全保障，同时确保每个缔约国随时了解在其领土上涉及某些可以被转用于化学武器用途的化学品的活动情况。《禁化武公约》在这些领域的权威是巨大的，尽管这种权威或许还没有得到应有的承认。联合国可以发挥重要的作用，帮助将这样的信息传达到世界的各个角落，宣传《公约》的这一关键方面，并继续将《禁化武公约》作为联合国的一项“核心”条约。

毫无疑问，我们禁化武组织仍须做出更大的努力，履行我们在《公约》下所作的承诺，在出现威胁使用或实际使用化学武器，包括恐怖主义分子使用化学武器的事件时，向我们的缔约国提供援助。这也包括在我们的缔约国提出请求时，协助它们发展各自的国家防护能力。所有这一切都明显指出要建立常备状态。我高兴地说，当禁化武组织执行理事会最近审议禁化武组织能够为全球反对恐怖主义斗争做出的贡献时，它的结论是，这是禁化武组织可以做出的一项主要的贡献。我们已经开始探讨实现这一目标的途径，包括与联合国大家庭的其他成员一起探讨。确实，我认为在这个特殊的领域里，禁化武组织大家庭内部相互补充的专业技能以及共同拥有的承诺能够在更广泛的努力的框架内得到发扬光大。显然，在这个领域里，联合国的领导作用可以发挥相当大的影响。

你询问联合国应如何更好地遏止恐怖主义的威胁。无论从近期看，还是从长期看，这都是一个非常困难的问题。我们大家都非常遗憾地承认，在可预见的将来，我们还看不到犯罪，或更普遍来说，还看不到暴力被彻底根除。我们当然不能干脆放弃努力，不再追求这一值得追求的目标；但是，我们也不能在我们的安全受到威胁的时候，盲目地追求这一目标。

因此，问题就变成了：眼前我们能不能“遏制住”恐怖主义的威胁，而与此同时去追求更加长期的目标？在一个习惯于以绝对化的方式思考问题的世界，答案可能又是令人失望的。但是，将遏制与系统化的应对措施相结合，这是有希望在短期内取得成功的唯一出路。从长期来看，联合国可以而且已经在多个层次上做出贡献：通过推动关怀与服务等人类价值观念；通过促进经济发展，从而提高生活标准和生活质量，为以往只有绝望的人们提供希望；通过教育和伦理项目，吸收青年人以及直接或间接地吸收科学界的参与；通过感化像少儿“军人”这样的一度被认为是处于社会边缘或游离于社会之外的群体；通过协助建立国家和地方政治基础设施，从而推动对合法权力和对法治的尊重；以及通过创建和加强国际法律机构。但是，这些在长期来看切实而必要的贡献本身也是不够的。

如果进行更为“职能化”的评估，便会发现有两个因素与审议中的重要问题直接相关：关于包括大规模毁灭性武器在内的各种武器的技术资料的方便易得性，以及可用来生产和使用此种致命武器的材料和设备的方便易得性。对这些问题并没有简单或简易可靠的解决办法。然而，在我们考虑下一步怎么做时，已经有一些实例可供我们借鉴，尽管这些例子并不完善。在获取资料方面，我们已有的例子是在国家和国际一级上做出的制止传播煽动仇恨的宣传品的努力。至于获取用于非法目的的材料方面，我们有一包括其他在内——使某些贸易和转让需承担刑事罪责的国际公约（包括《禁化武公约》）。上述两者的共同之处是强调国际法制原则：创立国际标准，并将其纳入国内法，目的是除其他外，确保罪犯无处可藏。

例如，《禁化武公约》规定要监控化学品的民用以及某些可被转用于化学武器目的的化学品的贸易。国际原子能机构和世界海关组织在其各自的影响范围内，有大体上类似的机制和经验。其他国际组织也有与这些事宜相关的能力和专业知识。现在似乎最缺乏的是对各种机构的工作进行集中起来的协调或至少协助，以便当其各自的关切或职责可能发生重叠或其加强国家能力方面的努力需要得到协助时，增进其有效性。此外，还缺乏一种可保证其工作的结果可得到说明、评估以及持续性评估的汇报制度。我认为联合国具有可确保上述缺陷得以弥补的独特地位。只有联合国有能力协调和维持长时间的国际努力，同时提供一种宽广的政治视角。如果目标或为实现目标而采取的行动需要重新审查或部署，联合国有能力问一些不容易回答的问题，或成为一个进行多边对话的有效论坛。而这些将是与恐怖主义进行的长期、具有凝聚性和有效的斗争的本质性特征。

还不应忘记的是裁军、不扩散和军控协定作为一种驾驭和协调共同的决心的手段可以发挥的作用。我们已看到现有的多边协定可以得到加强，国际原子能机构领导下的保障措施制度的演进就是一个例子。如同《禁化武公约》那样，假如有足够的资源，这些协定也可以得到更为有效的履行。通过努力实现普遍性以及为此而拓宽其各自的工作领域，它们还可扩大其管辖范围。联合国可提供一个更有着重点的论坛，以便使这

些问题得到审议，同时促进对这些问题采取有效的共同行动。还应该给谋求订立新的多边协定的努力注入新的活力，以便满足各方的需求。

你询问在制止恐怖分子的威胁方面联合国何时才能发挥最佳的作用。鉴于国际社会面临的新局面，也许大胆的答复会是努力进行预防，其方式是设立一个由联合国安全理事会领导的小型机构，该机构可依照严格的保密准则，为情报方面的合作提供方便，——但我还是把对此问题的进一步考虑留给别人吧。与此同时，对此问题的答复还可能需要再次集中在短期性反应方面，而把目标更高的系统性变革作为长期工作来做。此外，看起来联合国应立刻参与处理其“工作覆盖面”方面的已觉察到的任何缺陷，无论此种缺陷是短期的还是更为长期的。我认为如果马上采取努力的话，这些努力可最为有效地放在协调和应急规划方面。然而，要使此种努力有效，我们就必须看得更远，而不是仅仅着眼于编制技能和资源的登记册。这些努力还必须包括必要时的培训和着眼于提供援助的应急演练。而这这就要求具备资源和基础设施的先决条件，因而也就需要有成员国的政治和财政支持。

也许第一阶段应是确定国际社会认为什么是适当的反应。在此方面，联合国也同样需要采取主动，以便提出一种可进行此种活动的环境。这种建议的依据是假定如果情况变化需要如此，那么成员国和国际组织具有可为了大家的利益而共享的高度的技能和能力。而这这就要求有先决条件，这就是订立可相互协调的程序以及迫切需要的培训课程，而这些努力的目的无非是在刻不容缓的时候，进行更为有效的部署。

你询问联合国系统如何才能最好地动员起国际支持，以便有效地对付恐怖主义问题。我在这方面的许多想法已经表达过了。联合国现在可以考虑的许多种可能性都完全属于其《宪章》规定的很广的授权范围内的事情。在某种程度上，根据安全理事会1373 (2001)号决议设立的反恐怖主义委员会大概已经在审查其中一些可能性，并已对其采取了行动。对其他的可能性可能需要进行仔细的幕后工作，以便确定对于作为一个更大的整体的一部分提出的各项倡议会得到何种程度的支持。一种胃口更大的行动也许仍是召开一次着眼于实际行动的国际会议，这种会议也许可用来详细讨论我已经在前面谈到的一些主题，目的完全是实现具体的结果。

最后，我们来看一看你询问的最后一个问题，关于**可能意义重大同时关系到禁化武组织工作的其他方面**。我的答复只限于最重要的几个问题。大规模毁灭性武器的现有储存与涉及到此种武器的恐怖主义威胁是相当有关系的。尽管一件或几件此种武器可能不足以用来打一场战争，但一件或仅几件便完全足以夺去千千万万条生命，并给经济和社会造成巨大的破坏。每一个国家在多大程度上对这些武器进行监控我们并不清楚，但如果说并没有都达到适足的程度大概是不会错的。当然，核武器是我们所关切的。生物材料如人们最近所见，也是我们所关切的。关于其他这两种大规模毁灭性武器我要留给其他人谈，但我可以说，宣布的化学武器拥有缔约国根据《禁化武公约》向禁化武组织宣布的化学武器的保管是妥善的，有关缔约国正在采取措施，进一步加强其化学武器储存的安全。这些武器已经得到清点，并受到我们视察员的系统核查。其销毁已经在进行，尽管没有象《公约》原来设想的那么快和步伐一致。也许在加快销毁速度上还有很多可做，但是要消除因这些武器存在本身而不断造成的威胁，国际社会不拨出更多财务资源是不行的。

一些化学品在现代生活中有合法用途但也能用于制造先进的化学武器或本身也可用作较简单的恐怖武器，这些化学品的活动是一个棘手得多的难题。当今社会已习惯于合法工业目的和其他目的化学品的大量生产，也已习惯于其无所不至的送运。撇开偶尔发生的、但不时造成非常严重后果的事故，我们已经把这种生产、贸易和转让看成日常生活中必不可少而又平淡无奇的一部分。然而鉴于最近发生的事件这可能也需要重新研究。

我们已看到，包括化学恐怖主义在内的恐怖主义并非一定是一件需要“高技术”才能做的事情。《禁化武公约》载有关于监控化学品及其转让的规定，但在禁化武组织内以及也许在一个范围更广的论坛上，或许有必要做更多的工作，直至《公约》能够实现其本身希望实现的普遍性目标。但不管如何，必须继续让各国牢记，要做到有效地反对化学恐怖主义，必须建立并严格执行国家的监控。此外在国际一级上，宣传教育、交流资料、及采用最佳惯例等形式的国际合作，如同培训和其他形式的国家能力建设，可使所有人受益。这样做对大家的好处是，措施本身、获取的经验，可不仅直接适用于恐怖主义这一具体问题。通过普遍地改进国家监控，这些措施还能对各国的安康以及各国人民在日常工作生活中的安全带来直接和有益的影响。这也是禁化武组织乐于与其他各方在共同的追求中分享其经验和专业技能的领域。

最后，我还得回过头来再次谈一谈我已经谈到的一个问题，这就是根据《禁化武公约》的规定，必须有能力向遭遇到化学武器的威胁或实际使用——包括恐怖分子对化学武器的使用——而提出请求的缔约国提供防护和援助。这不是一项自愿性的活动，而是《公约》规定的工作。与此同时，我们也深知此种应急措施除了要求各国采取双边行动以外，可能还要求国际社会的其他成员提供此种援助，包括联合国以及也许联合国大家庭的其他成员，如世界卫生组织，而且也很可能牵涉到非政府组织，所有这一切都表明如何进行协调是一个巨大的问题。

发生可能有大规模毁灭性武器使用的恐怖事件时，局面将不可避免的混乱不堪，此时如果出现某种程度的不知所措会使局面更加严重恶化，我要告诉你对此我深感不安。在现实世界中，我们未必能清楚地了解袭击使用了哪种武器，也难以弄清需要做出何种最佳反应。因此我想到了许多问题：谁来首先做出反应？谁在现场协调援助，把援助送到最需要的地方并弄清还需要什么援助？谁来同已经遇到了极大压力的受影响国联系？而在有可能遇到再次袭击的威胁下，所有这些工作又如何做？为了研究其中的一些问题，我的工作已经与其他组织进行过联系。有一点是很清楚的：虽然处理这些问题需要时间，但是我们不敢肯定我们有的是时间。看来，遇此问题时，国际组织中仍然只有联合国才具有予以紧急处理并建立一定秩序所需的权威、资源和地位。

作为一个从事化武裁军、不扩散和化学战剂防护的专门组织，禁化武组织在对付使用或威胁使用化学武器方面的能力和专业知识包括——未必只限于——下列各方面：危险评估、防护、侦检、洗消和医疗反措施。对于化学武器本身的威胁或袭击，或在恐怖分子手中变成了武器的合法化学品的袭击，这些能力是同样适用的。当然，禁化武组织的资源是有限的；然而，我们确实还可以从我们的缔约国那里获得资源和专业知识。我们的执行理事会最近重新审查了我们动员此种资源的能力，我们目前正努力改进这种能力。同样地，我们是否能够在反对恐怖主义的广泛斗争中发挥禁化武组织的

效能，这一点正在受到执行理事会设立的工作小组的评估。我希望在适当时候有机会向你和联合国其他人介绍上述工作的最新情况。

最后，祝你工作顺利，祝你就联合国对全球恐怖主义威胁可以做出的反应向秘书长提出建议的审议活动成功。一项反对恐怖主义的全面战略将随着在联合国会员国、联合国秘书处以及可以也应该在其授权范围内对这项紧迫而长期的事业做出有意义贡献的各国际组织之间的磋商进程逐渐形成。在此阶段我大声呼吁，建议联合国设立这样的磋商机制，最好是在安全理事会主持下的常设工作小组里进行。的确，如果具备资源和适当的支持，也许反恐怖主义委员会可成为这样的一个联络中心。无论这种磋商和合作采取何种形式，禁化武组织随时准备积极和有效地参与这项工作，包括通过其与联合国的关系协定来参与。同时，如果你想召集各复函方开一次短会讨论这些事宜，我们也乐于参加。

--- 0 ---