

不扩散核武器条约缔约国 2020 年审议大会 筹备委员会

19 April 2018
Chinese
Original: English

第二届会议

2018 年 4 月 23 日至 5 月 4 日，日内瓦

为建立无大规模毁灭性武器和运载系统的中东创造有利的 地区条件

美利坚合众国提交的工作文件*

导言

1. 长期以来，美利坚合众国始终支持在全面、持久的地区和平、地区各国遵守军备控制和不扩散义务的范围内推动建立中东无大规模毁灭性武器和运载系统区的努力。为此，根据我们对区域安全的坚定持久承诺，美国与大不列颠及北爱尔兰联合王国、俄罗斯联邦在不扩散核武器条约缔约国 1995 年审议和延期大会上，共同提出了一项关于中东的决议。美国依然充分致力于 1995 年决议提出的各项目标，并与所有其他不扩散条约缔约国一道，尽一切努力支持地区各国采取实际步骤，推动全面执行《条约》。

2. 令人遗憾的是，推动执行 1995 年决议的努力由于地区各国在建立无核武器区方面的概念分歧以及一些国家不愿以建设性方式处理分歧而受到阻碍。一些国家没有与邻国直接解决这些问题，而是试图利用不扩散核武器条约审议周期来强迫采取行动，包括试图强加地区国家无法达成共识的条件。这种努力受到误导，毫无成效，因为它危及《条约》为所有缔约国，包括中东国家带来的共同安全利益，并且由于在解决世界一个地区长期存在的政治、安全挑战方面缺乏进展，而使人们对这些利益今后的可持续性产生疑问。事实证明，这种做法不利于条约审查进程，不利于实现建立中东无大规模毁灭性武器区的目标，因为它阻碍了在共同关心领域加强执行《条约》的努力，企图将执行 1995 年决议的责任从地区各国转移到地区以外各方，并破坏了地区国家的相互信任。

* 本文件未经正式编辑。



3. 美国坚定地认为，在中东或世界任何其他地区建立无大规模毁灭性武器区的任务，从根本上讲是一项地区任务，有关地区各国必须通过直接、包容、基于共识的对话，以合作务实的方式执行这项任务。这一做法符合 1999 年裁军审议委员会建立无核武器区的指导方针，其中规定建立无核武器区倡议应由有关地区提出，应在该地区各国自由达成的安排的基础上进行。本工作文件概述了美国自不扩散核武器条约缔约国 2010 年审议大会以来为支持建立中东无大规模毁灭性武器区的直接地区对话所作的努力，就迄今阻碍进展的政治、安全障碍展开讨论，并就今后的步骤提出了美国的建议。

回顾：2010 年至今美利坚合众国的努力

4. 作为一项旨在支持该地区各国直接对话的实际措施，美国加入了 2010 年审议大会《最后文件》所概述的中东问题建议的共识，包括促请美国与联合王国、俄罗斯联邦、秘书长合作，在 2012 年召开建立中东无大规模毁灭性武器区国际会议，地区各国将根据自由达成的安排参加。美国接受了这一责任，认真对待 2010 年《最后文件》提出的要求，为召开一次地区各国能够根据共识商定的安排参加的会议，希望并假定地区各国将本着建设性对话和参与的精神真诚地对待这一会议。

5. 在 2010-2015 年审议周期，美国与联合王国、俄罗斯联邦、联合国和指定的会议主持人芬兰大使亚科·拉加瓦大使合作，开展了广泛的外交努力，以促进地区各国就拟议会议的议程和模式进行对话。经过努力，2013 年 10 月至 2014 年 6 月在瑞士举行了五轮多边协商，地区各国参加了协商。缔约方一致商定，协商将以协商一致决策方式进行。然而，尽管许多有关方面作出了真诚努力，但由于在会议议程概念上存在分歧，地区各国未能就相互接受的会议安排达成协议。令人遗憾的是，主持人多次邀请各方举行进一步协商并提出了日期，但均遭到阿拉伯国家联盟高级官员委员会的拒绝，因此消除分歧的努力于 2015 年初中止。因此，召集人未能召集一次符合 2010 年审议大会《最后文件》所述要求的会议。

6. 不幸的是，阿拉伯国家联盟的一些成员国非但没有在不扩散核武器条约缔约国 2015 年审议大会上作出真诚努力，争取以相互接受的方式向前推进，反而试图强加一项提案，要求秘书长在没有地区各国就会议安排达成共识这一要素的情况下，在任意时间召开拟议的会议。美国从 2015 年审议大会一开始就明确表示，如果没有得到地区所有有关国家的同意，美国不会支持任何有关中东无大规模毁灭性武器区的提议。2010 年审议大会主席充分了解美国的立场，但还是决定将阿盟部分成员国的提案纳入了最后文件草案，从而迫使包括美国在内的一些国家就通过草案达成共识。由于阿盟提出倡议并且审议大会主席草率通过倡议——倡议与 2010 年《最后文件》规定的地区各国自由达成安排的原则相抵触，各方未能就 2015 年审议大会《最后文件》达成一致。

7. 2015 年审议大会以来，美国一直与地区各国积极接触，并一再重申致力于实现中东无大规模毁灭性武器区的长期目标。2017 年 1 月，美国与联合王国、俄罗

斯联邦和联合国与阿拉伯国家联盟裁军和不扩散问题智囊小组进行了会晤。我们继续与俄罗斯联邦和联合王国定期会晤，讨论在这一问题上取得进展的机会。

进展的障碍：地区的政治和安全障碍

8. 在不扩散条约 2010-2015 年审议周期，促进中东无大规模毁灭性武器区对话的努力表明，注重程序问题而不涉及根本的地区政治和安全现实的做法存在局限。建立一个没有任何大规模毁灭性武器和运载系统的地区，这在世界上的任何地理区域都还没有实现，将成为历史上最全面的地区军备控制安排。在中东这样的地区建立这样一个无核武器区，需要克服长期阻碍地区军备控制努力的一系列独特的政治和安全挑战。同样，未来忽视或尽量减少这种实际障碍的做法也不太可能取得成功。特别是，中东面临下列主要挑战：

(a) **地区国家缺乏信任：**首先，几十年来中东地区政局动荡、武装冲突、政治分裂，地区各国长期缺乏信任有据可查。在该地区建立信任和信心的努力由于地区的一些国家变得十分复杂，他们拒绝承认以色列是主权国家，拒绝与其进行接触，而且倾向于采取分裂行动，以尽可能孤立以色列。这种缺乏信任也不局限于地区各国不承认以色列。中东还存在其他重大的政治、安全分歧，导致地区各国之间时常发生武装冲突；

(b) **中东的不遵守情况：**由于中东长期不遵守大规模毁灭性武器义务，地区缺乏信任的情况进一步恶化。几十年来，包括伊拉克、伊朗伊斯兰共和国、利比亚、阿拉伯叙利亚共和国在内的一些地区国家违反军备控制义务，在大规模毁灭性武器面都发生过未申报方案和活动的情况。在阿拉伯叙利亚共和国等某些国家，不遵守行为仍在继续。阿拉伯叙利亚共和国加入《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》已近五年，但是该国继续拥有化学武器，并伤心病狂使用化学武器对本国人民实施暴行。在国际原子能机构(原子能机构)理事会发现阿拉伯叙利亚共和国不遵守保障协定、与朝鲜民主主义人民共和国合作秘密建造未申报的钚生产反应堆近 7 年并在该反应堆建造首次曝光 10 多年之后，阿拉伯叙利亚共和国仍未能与原子能机构合作，纠正其不遵守《不扩散条约》和原子能机构保障监督的行为。中东长期不遵守的情况普遍存在，使该地区一些国家对区域军备控制的效用提出质疑；

(c) **地区安全挑战：**中东地区仍然面临许多常规安全挑战，影响到地区各国在建立无大规模毁灭性武器区的努力中对安全的看法。这些挑战包括地区各国和代理团体之间持续不断的军事冲突、广泛的政治不稳定、地区军备竞赛、日益先进的弹道导弹系统的扩散和发展、得到国家支持的恐怖主义、国家和非国家行为者使用化学武器、一些国家未能采取符合国际出口管制制度准则的政策和做法。特别是，伊朗伊斯兰共和国继续在整个地区广泛从事破坏稳定的活动，包括支持恐怖主义代理团体和区域弹道导弹扩散。2010 年审议大会以来，多项破坏稳定的活动程度加深；

(d) **地区各国缺乏政治意愿：**虽然地区各国经常表示 1995 年决议共同提案国缺乏政治意愿，但地区各国除了重复泛泛的陈词滥调、在多边论坛寻求通过决议外，显然缺乏在中东无大规模毁灭性武器区取得实际进展的紧迫性和严肃性。一些国家显然不愿与其邻国直接合作取得进展，而是选择依赖多边机制在没有任何明显的地方准备或承诺的情况下从地区以外强加进展的企图，这表明地区各国仍然缺乏政治意愿和外交严肃性。

前进方向：为实现中东无大规模毁灭性武器创造条件的实际步骤

9. 上文所述并不意味着建立中东无大规模毁灭性武器区毫无可能。它所表明的是，如果不对战术战略进行重大反思，如果不采取更具建设性的办法来开展地区对话、达成共识，阿拉伯国家联盟一些成员国近年来试图采取的办法将注定失败。关于今后的前进方向，美国认为：

(a) **推动建立中东无大规模毁灭性武器区的主要责任在于中东各国，而不是 1995 年决议的共同提案国，也不是更广泛的不扩散条约缔约国：**建立无核武器区是一个地区目标，地区内所有有关国家都必须像其他成功的无核武器区一样进行合作。1995 年决议含蓄地承认了这一点，没有规定保存人的个别行动或责任。相反，不扩散条约缔约国会议在决议中呼吁地区各国，“在适当论坛上采取实际步骤”，在建立无核武器区方面取得进展，并恳请不扩散条约所有缔约国“给予合作并尽最大努力确保地区缔约国早日建立无核武器区”。把在推动建立无大规模毁灭性武器区缺乏进展归咎于地区以外的国家，是不现实的，也只能起到适得其反的作用；

(b) **推动建立中东无大规模毁灭性武器区的地区对话不能脱离对地区政治和安全问题的讨论：**所有国家都在其独特的安全观念和政治关切的基础上，就加入军备控制安排作出主权决定。以忽视或尽量减少关切的方式谋求在无核武器区上取得进展不大可能取得成果。建立中东无大规模毁灭性武器区的任何有意义的对话，都必须以讨论当前的安全状况和所有各方的关切为中心；

(c) **执行 1995 年注重进程、忽视实质内容的决议的努力不大可能获得成功：**增加程序安排无法克服区域支持、参与直接对话政治意愿根本缺乏的问题。推动决议取得进展的主要手段，应该是地区有关国家直接对话。旨在促进这种对话的任何新的外交机制或进程都应得到地区各国的相互同意，审查会议、其他多边实体或外部大国既不应该、实际上也不能支配这种机制和进程。美国将不支持缺乏地区各国协商一致支持的任何此类建议。特别是，2010 年审议大会《最后文件》所载关于中东的建议尽管用意良好，但不能再被视为就此问题采取行动的适当基础；

(d) **不扩散条约审议周期不能成为中东无大规模毁灭性武器区取得进展的主要机制：**审议大会和审议大会筹备委员会会议是评估《条约》进展、加强《条约》在共同关心领域的执行的机会，而不是解决地区争端的机会。《条约》规定的安全保证和利益远远超出任何一个地区，在促进各方共同利益方面取得的进展不

应受制于狭隘的地区目标。此外，审议周期特别不适合解决中东的此类问题，因为该地区国家不都是不扩散条约缔约国，也不都受条约范围内所作决定的约束。部分条约缔约国继续将解决办法强加于这一地区，将进一步削弱地区各国之间的信任，并使 1995 年决议提出的目标出现倒退；

(e) 美国坚定认为，推动执行 1995 年决议更有成效的手段是，地区各国在自愿基础上并与地区内其他国家对话的基础上加倍努力，采取实际步骤，为建立中东无大规模毁灭性武器区创造必要的安全、政治和外交条件：归根结底，建立无核武器区需要对中东目前的政治和安全环境作出重大改变，包括实现全面、持久的地区和平。然而，如果地区各国愿意采取更加渐进的办法，采取自愿行动和相互建立信任措施，为建立无核武器区创造有利的条件，即使是在近期内，也有可能取得真正的进展。侧重于共同关心领域的努力最有可能取得成果。我们请各方就如何改善地区条件进行广泛的外交对话，提高建立无核武器区的可行性。以下直接提出的具体建议是实际步骤的指示性例子，并不构成全面清单：

- (一) **建立信任**：地区各国应与邻国建立直接对话渠道，承认其他各方安全关切的合法性，承认以色列是主权国家；
- (二) **提高透明度**：地区各国应接受最高的国际核查和不扩散标准，包括原子能机构《附加议定书》，并就其为和平目的发展、利用核能的计划发表明确的国家政策声明；
- (三) **减少核潜伏**：地区各国应在民用核计划中力行克制，自愿不追求敏感核技术，而依靠国际核燃料服务市场。缔约国，特别是核供应国应提供合作，确保可靠、公平地获得核燃料服务，并在民用核合作项目中坚持不扩散高标准，包括原子能机构《附加议定书》；
- (四) **处理不遵守行为**：地区各国应率先处理地区不遵守行为和持续使用大规模毁灭性武器案件，并应避免为包括阿拉伯叙利亚共和国在内的地球其他国家的不遵守行为进行辩护或默认这种不遵守行为。所有国家都必须进行合作，保护禁止化学武器组织和原子能机构等国际透明度和问责制机制，使其免于损害效力和信誉的企图；
- (五) **促进负责任地使用敏感技术**：地区各国应努力使国家出口管制制度与多边出口管制制度对接，包括核供应国集团、导弹技术管制制度、澳大利亚集团和瓦塞纳尔安排，并签署《防止弹道导弹扩散国际行为守则》；
- (六) **避免采取非建设性行动**：地区各国应停止与朝鲜民主主义人民共和国的任何军事和安全合作；在发展、试验、部署可运载大规模毁灭性武器的弹道导弹方面实行最大限度的克制；停止对本地区恐怖主义团体和代理团体的一切支持；

(e) **建设执行技术能力：**地区各国应发展加强执行军备控制核查、监测措施的现有专门知识和技术能力，这种能力对于最终在中东建立无大规模毁灭性武器区十分必要；

(f) **条约所有缔约国应发挥建设性作用，支持地区各国开展上述努力，并在可行和适当的情况下扩大合作：**条约缔约国应提供支持与合作，包括提供适当的能力建设措施，支持地区各国采取此类步骤。此外，缔约国应避免作出不利于建立中东无大规模毁灭性武器区的非建设性努力，如向地区内长期不遵守军备控制和不扩散义务的国家提供物质和政治支持等；

(g) **美国坚定地致力于支持地区各国采取实际步骤、促进直接地区对话，为实现中东无各种大规模毁灭性武器和运载系统创造有利条件：**我们认为，如果以合作和基于共识的方式采取这种做法，将在建立一个更安全、更有保障的地区方面取得比过去更大的成效。我们期待在整个审议周期与地区各国和所有缔约国进一步讨论这一问题。