

为期两周的联合国审查从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进度大会于2012年9月7日落下帷幕。此次审查大会以协商一致方式通过了两部成果文件，再次承诺从各方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易。然而，对于此次审查大会的评价却褒贬不一。梅丽莎·J·吉尔（Melissa J. Gills）刊于最新一期《裁军时代》的会后分析认为，审查大会所需要的并非仅有象征意义的重申承诺，而是行动纲领本质上的切实突破。

审查联合国轻小武器行动纲领的执行进度

不置可否的结果，交织混杂的心情

轻小武器以及弹药的非法贸易在全球范围内肆虐成灾。这些武器不仅廉价轻便、上手简单而且方便运输。他们不但滋长毒品贸易，被用于袭击维和人员和执法人员，并威胁着普通民众的安全；相较于其他的武器，小型武器更容易被滥用以践踏人权。

然而，至今仍没有任何一部有法律约束力的国际公约能够对轻小武器贸易——无论是国内或国际交易——进行规范。2001年联合国成员国家通过了两项控制小武器的文件，其中包括一项致力于防止此类非法贸易的行动纲领。该行动纲领从政治意义上而非从法律约束意义上鼓励所有联合国成员采取措施管控小武器。

行动纲领的2012年审查大会于9月7日闭幕，一致通过了一项最终成果文件。该文件重申了国际社会对防止、打击和消除小型武器非法贸易的承诺。对长久以来一直未能有所突破的国际多边裁军讨论来说，此举未尝不是一种宽慰。

审查大会主席尼日利亚大使乌切·乔伊·奥格武（U. Joy Ogwu）认为，审议大会的成果将会营造一股“急需且亟需的良好势头，积极推进全面的多边裁军进程”。

但是大会是否真如联合国秘书长潘基文所形容的那样“圆满成功”吗？

对于那些积极推动条约进程的公民社会团体来说，感受似乎相当复杂。来自全球防止战争行动组织（Global Action to Prevent War）的罗伯特·祖巴（Robert Zuber）表示，成果文件或许有助于“重塑对……联合国的信心，相信其有能力协调制定出有意义的裁军协议”。他同时认为，文件并未像先前部分人所担心的那样老调重弹。但是他也指出，对于那些胸怀壮志的人来说，文件未免遗漏了许多本应该涵盖的内容（诸如性别、出口管控等要素）。¹

来自实现重要愿望和国际妇女争取和平与自由联盟（Reaching Critical Will/Women's International League for Peace and Freedom）的埃洛伊斯·沃森（Eloise Watson）称成果文件为“不置可否的一步”，并这样评价：“不可否认最终的文件代表着一定的成果，但这一成果的程度却值得推敲。”有些人的评论可就不那么仁慈了。来自我爱和平协会（Institute Sou da Paz）的丹尼尔·麦克（Daniel Mack）认为“最重要的问题是（该成果文件）是否为今后阻止（轻小武器的）非法贸易及其对人类造成的严重后果提供了一个切实有效的方法。”“从这一角度看，”他说，“就很难为过去的这两个星期而庆祝了。”

许多非政府组织团体，以及那些积极推动轻小武器管控的国家则相当失望。他们曾期待出台一份卓有远见的最终文件，而非老生常谈一再重申那些承诺。

丧失机会

审议大会的一项基本职责应该是审核受审文件的执行进度。*全球防止战争行动*（Global Action to Prevent War）的凯瑟琳·普莱斯曼（Katherine Prizeman）指出：这次审议大会却很大程度地忽视了这一举措。她认为审议大会“完全没有对所取得的进展进行彻底的评估，也没有深度地审核迄今为止的执行结果以为将来提供经验教训。”

最终文件也并不十分具有前瞻性。事实上，丹尼尔·麦克（Daniel Mack）认为“制定一系列会议的日程计划（这一条最终文件已做到）并非实实在在的突破创新。”相反，麦克先生指出，审议大会的主要目标应该是设计一幅可信赖的蓝本，从而创建一套独立机制用以审核行动纲领执行情况。麦克先生认为这样一种机制的缺失，无疑是“对行动纲领执行的意义的最大质疑。”但是这样的机制却未在最终文件中提及。

另外，包括欧盟在内的一些代表们也指出，对于性别与儿童的考虑以及武装冲突这两方面均未在最终文件中被提及（尽管小武器对于妇女及儿童所产生的负面影响是极其巨大的）。

尽管在现实中，我们迫切需要了解并控制全球的弹药流通（许多的弹药流通并未统计在可靠的出口数据中），弹药这个至关重要的议题却依然被最终文件忽略。尤其防止非法的弹药再补给曾是一些与会代表团急切关注的一个方面，但是在最终文件中仍然未有任何提及。

凯瑟琳·普莱斯曼（Katherine Prizeman）将由审查大会所引发的焦点争议总结为：如何在重申行动纲领‘老’内容的同时融入有现实意义、且富有前瞻性的‘新’内容；并且将那些2001年纲领中所未能涉猎的概念引入纲领中。

继续前行

为讨论行动纲领全面而有效的执行，各国将于2014年与2016年再次进行会谈，政府专家们将在2015年进行会面。下一届审查大会将在2018年举行。而这一系列的会议是否能够将议程向前推进则有赖于与会国家的意愿。

很显然，一些国家（当然还有非政府组织）希望取得的不仅仅是象征性的成果。然而眼下，联合国许多裁军相关工作深受共识决策法的困扰，这也大大阻碍了许多有意义的行动（考虑到纲领行动相关的讨论不采用共识决策，这种困境尤其令人沮丧）。正如其他的裁军组织那样，共识常常意味着退回到最低的共同标准。尽管抛弃共识决策可能会产生非常复杂的结果；但是只要能够产生结果，这便已经是向前迈进一步了。

作者梅丽莎·J·吉尔（Melissa J. Gills）是《裁军时代》的编辑，也是《裁军：基本指南》（第三版）的作者。该书可从联合国裁军事务办公室获得，或从Amazon.com购买。

备注：

1. 本文中引用的观点可在小武器监测博客（2012年9月10日）中找到。Smallarmsmonitor.blogspot.com