

2011年小武器问题调查：第二章概述 事实还是虚构？联合国小武器控制进程

要义：

联合国小武器控制进程在2010年取得了一些积极进展。

尚不清楚联合国进程在具体实施方面出现了多大变化。

图片说明：这张从珠穆朗玛峰探险带回来的照片据称是雪人的足迹，是1961年左右所拍的。(版权所有) Popperfoto / 盖蒂图片



在长期不懈的努力中，联合国小武器控制进程在2010年经历了为其前途而艰苦奋斗的过程。积极的一面是，第四次成员国双年会议就如何履行“联合国小武器行动纲”形成了一份实质性结论文件，其中包括有关程序性问题的详细内容。在该年度里，还成功地启动了联合国关于《武器贸易条约》的协商。

然而，有一些失败也是异乎寻常的。2010年罕见的低报告率和低信息交换率表明，在联合国大会通过五年后，联合国成员国大多对《国际跟踪协议》仍颇为漠然。在最终商定“行动纲领”10年后，联合国的成员国仍然拒绝对实施情况进行任何形式的独立评估。

他们可能有一些事情要隐瞒；按照“行动纲领”的要求，各国应建立国家联络点，但是，《小武器调查》项目组对各国国家联络点的检查表明，只有四分之一的联合国的会员国设立了国家联络点。

2011年联合国小武器控制日程表的一个特色是为“行动纲领”安排了一种新型会议——即开放式的政府专家会议。联合国大会关于小武器问题的综合性决议现在已经长达31个段落。然而，难道所有这些言辞——不论是口说的还是书面的——真的有什么用吗？本章回顾了联合国小武器控制进程近期的进展情况，并将这些进展情况置于联合国过去10年中对此问题所展开的若干次讨论的大背景下予以研究。结果是，既看到了联合国进程所取得的一些成绩，也着重指出了若干需要关注的理由。其主要结论如下：

- 联合国会员国已经开始将“行动纲领”相对不太明确的语言变成更加具体的行动办法。
- 联合国小武器控制进程已经变得日益结构化，为“行动纲领”安排了召开双年会议、专家会议和审议会议的机制。
- 诸多国家对“行动纲领”和《国际跟踪协议》缺乏承诺的现象显而易见。他们迄今

仍然未能就任何形式的对履行协议进行正式和独立评估的做法达成一致意见本身就说明了这一点。

- 值的赞扬的是，联合国会员国最终同意就旨在支撑国际常规武器转让的有法律约束力的准则进行磋商。
- 《武器贸易条约》也可能会遇到“行动纲领”在有效国际军备控制方面迄今仍然面临的同样阻力。



图片说明：在亚利桑那州诺加利斯地区的马里波萨过境处，美国的海关和边界防卫人员正在一辆开往墨西哥的汽车尾部寻找现金和武器。2009年5月，(版权所有) Matt York/美联社图片

尤为重要，本章强调指出，在“行动纲领”通过10年后的今天，联合国小武器控制进程在具体实施方面究竟出现了多大变化仍然不清楚。大多数可看到的有关实施“行动纲领”和《国际跟踪协议》的情况均来自各国的报告，而各国很少对自己作出批评。尽管近年来鼓励各国分享在实施中所遇到的挑战和机遇方面的信息，但是，除了泛泛谈一下实施的能力不足或需要帮助外，各国提供的有关实施两个文件所遇困难的信息却相当少。

对“行动纲领”的实施情况进行独立评估的工作不断显现出严重软弱无力的问题。最近，《小武器问题调查》项目组曾设法查明各国向联合国裁军事务办公室提供的有关他们为“行动纲领”所设国家联络点的信息是否准确，以及这些联络点是否运作，结果并不令人鼓舞。国家联络点的存在及其身份只在52个国家得到了证实，仅占联合国会员国的四分之一略强一点。《国际跟踪协议》的情况更糟糕。虽然协议要求各国指定一个以上国家联络点并将此情况通报给联合国，但是，截至2011年1月中旬，联合国裁军事务办公室网上列出的《国际跟踪协议》联络点的信息表明，在192个联合国会员国中，只有18个国家提供了这方面的信息，仅占联合国会员国的不足百分之十。

2010年，在外交层面取得了些许成功。第四次双年会议的成果文件为近年来形成的履行“行动纲领”的实施准则起了指导作用。此外，该文件还为“行动纲领”勾勒出了一个更加详尽和更有效的后续进程，超出了仅仅就重点考虑的问题进行报告以及仅仅为了评估的需要。然而，这些积极成果却被大多数联合国会员国并未履行他们对“行动纲领”和《国际跟踪协议》的承诺给冲淡了。

按照本章提供的证明——即只有为数不多的为“行动纲领”和《国际跟踪协议》所设的联络点已经开始运作，以及很少进行关于《国际跟踪协议》实施的信息交流——看来只有50至60个国家认真履行他们对联合国小武器控制所作的承诺。无可否认，在目前可获数据有限的情况下，很难得出一个肯定的结论。但是，联合国会员国始终不情愿接受对“行动纲领”和《国际跟踪协议》的实施情况进行独立检查就表明，各会员国有责任对此作出说明。