

开辟新天地？

《武器贸易条约》

“世界最终决定结束国际武器转让的混战状态，”联合国秘书长潘基文在2013年6月3日《武器贸易条约》开放供签署时做了上述讲话。该条约的核心目标是建立最为严格的国际统一标准，规范常规武器的国际贸易。

截止到目前，联合国成员国对《武器贸易条约》表达了广泛的支持，将条约视为一场变革。但随着条约通过的激动逐渐褪去，问题也随之而来：《武器贸易条约》究竟规范了什么？能改变什么？

《武器贸易条约》的谈判复杂且宏伟。谈判过程旨在协调人道主义目标和裁军的商业及安全考量，同时也要平衡军火商和接收方的利益。由于达成协议必须有所让步，《武器贸易条约》注定是一份不完美的文件。

《武器贸易条约》的影响力不仅取决于纸面上的文字。

《武器贸易条约》在实际操作中能起到什么样的作用？这个问题的答案取决于各国落实条约义务和采取推荐措施的程度。显然很多国家都有意愿落实这一条约，一些国家已经开始审查国内的框架并明确要采取的必要措施。有些国家正在将《武器贸易条约》写入国家立法。此外，许多国家愿意在解释条约时采取渐进式的方法，强调条约的内容是“基本的底线，而不是最高要求”。

《武器贸易条约》提高了人们对转让管制重要性的认识，开启了对武器贸易的讨论和严格审查。根据《武器贸易条约》的内容，非出口国也参与全球监管系统，因此那些过去不属于“武器出口俱乐部”、但经常受到不负责任的武器转让侵害的国家也将有合法的机会提出他们的担忧和改进《武器贸易条约》标准的建议。

但随着各国的关注焦点和援助国的资金都转移到条约的落实和合规上，《武器贸易条约》也有可能让人们不再关注其他仍在落实进程中的文件，如《联合国行动纲领》和《联合国枪支协定书》。《武器贸易条约》在内容上和这些文件其实有不少重叠之处，也有发挥协同增效的潜力，但要提防联合国成员国将《武器贸易条约》视为替代品、或者认为条约的重要性高于其它承诺。

本章评价了条约设立的各项标准，讨论各条款对武器转让行为的影响，回顾《武器贸易条约》的各项条款，将条约置于当前武器转让管制框架下分析，并评估条约对各国的实践可能产生的影响。

得出的主要结论有：

- 为了在条约文本上达成一致，必须有所折衷，但也造成了《武器贸易条约》中有些法律义务规定不完全。
- 《武器贸易条约》涵盖了各种转让的相关活动和涉及的交易物品，但没有明确的定义和规范性的细节，这可能会导致落实的不平衡和不一致。
- 《武器贸易条约》对现有的法律框架贡献极大，引入了新的国际常规武器转让标准。但是这些成就和现有的小武器管制措施相比，还相形见绌。
- 鉴于条约的普适性，非出口国已经参与并将继续参与《武器贸易条约》相关的武器转让讨论、制定遏制不负责任武器转让的全球规范。
- 《武器贸易条约》提高了且必将继续提高全球的关注度和审查力度。这一趋势反过来可能改变各国的行为。



《武器贸易条约》开放供签署时，武器管控项目负责人安娜·麦克唐纳在新闻发布会上发言，纽约，2012年6月3日。© Evan Schneider/UN Photo



美国国务卿约翰·克里签署《武器贸易条约》，纽约，2013年9月25日。© Spencer Platt/Getty Images

落实《武器贸易条约》的进程已经在国家和公民社会中展现出了很强的政治动力。进程所取得的成功很可能产生积极的政治影响。《武器贸易条约》已经提高了全球对武器转让决定的认识 and 关注度。长期来看，条约能否促成负责任的决策制定、减少落入不适者之手的武器数量，取决于几个因素，如各国是否致力于将条约的文字转化成切实的行动等。’

我们不能指望《武器贸易条约》能够终结所有违反条约规定的武器出口。但是条约却有希望让国际社会在决定转让武器时慎之又慎。条约提供了一个全球普适的参考基准，所有的转让决定都能依此评判，所有的国家都可以在此框架下参与负责任的武器转让事务。《武器贸易条约》的谈判和刚开始的落实进程照亮了过去一贯被视为“国家安全”的问题。转变已经开始。■