

更安全世界简报

武器贸易条约谈判

进展与前景

伊丽莎白·可卡姆 (Elizabeth Kirkham)¹, 2012 年 11 月

联合国武器贸易条约的制定进程

2006 年 12 月，联合国大会通过了第 61/89 号决议，开始着手制定武器贸易条约（ATT）。该项决议恳请联合国秘书长征求各成员国的意见，审议“建立常规武器进出口和转让共同国际标准的具有法律约束力的综合文书的可行性、范围和参数”；此外，该决议还授权联合国秘书长设立一个“联合国政府专家组”（UN Group of Governmental Experts）来研究这个问题。2008 年，政府专家组向联合国大会提交了报告之后，大会通过了第 63/240 号决议，设立一个“不限成员名额工作组”（Open-Ended Working Group）。此后的 2010 年 1 月，第 64/48 号联大决议获得通过，该决议决定，用联合国武器贸易条约会议的筹备委员会工作取代不限成员名额工作组，并在 2012 年召开为期四周的联合国武器贸易条约会议（UN Conference on the Arms Trade Treaty）。

筹备委员会在 2010 年 7 月至 2011 年 7 月期间召开了三次会议，讨论了大量问题。第四次筹备会议于 2012 年 2 月召开，会议期间谈到了大会议事规则。关于议事规则的讨论引发了争议，会议进程更因成员国之间的意见分歧而被拖延。有些成员国希望通过共识决策来决定实质性问题，其他一些会员国则倾向于采纳联合国大会的常规议事规则（在无法达成共识时进行投票表决）。迫于来自美国和其他国家的压力，会议最终决定 7 月份的外交会议将采用共识决策法。

在外交会议期间，阿根廷大使罗伯托·加西亚·莫里坦（Ambassador Roberto Garcia Moritàn）娴熟地组织各成员国就制定进程中的方方面面进行商议和讨论。他不仅调和了各种观点和各方利益；并且将此次外交会议一度带领到距达成一项武器贸易条约仅几步之遥的距离，这着实出人意料。

¹ 伊丽莎白·可卡姆是是更安全世界的小型武器与转让管控顾问。

武器贸易条约外交会议

联合国武器贸易条约会议于 2012 年 7 月 2 日至 27 日召开。会议期间，成员国进行了广泛的讨论，涵盖了条约的方方面面。原本在会议第一周中，最初几天议程是进行“高层会谈”，让政府部长们和高级官员们阐述他们对武器贸易条约的看法。但巴勒斯坦的与会身份引起了争议，平息这场争议花了几天的时间，这拖延了最初的会议进程。进入第二周后，正正经经的谈判才开始进行。会议分成了两个主要委员会，对关键要素展开讨论：第一主委会磋商条约的序言/原则、目标和目的和标准；第二主委会磋商条约的范围、实施和最终条款。尽管之前议定的流程规则规定，主委会的会议将是“公开”的，稍后大会却决定将半数的会议改为闭门会议，这意味着公民社会团体的代表们不能参与这些讨论。第三、四周期间也召开了一些闭门会议，甚至包括晚上和周末的会议。

外交会议的大会主席没有制定完整的条约草案作为谈判的基础；相反，他选择在 7 月 3 日下发了一份文件——这份文件从 2010 年 7 月以来总共进行了两次修改——大致列出了他认为条约应该具备的关键要素。主委会考虑了主席 7 月 3 日的文件，讨论由此开始，随后，两个主委会的主席就各项内容进行了修改，力图平衡此前讨论各方的观点。

争论的关键内容

在整个实质性谈判期间，在很多领域都存在着争议和辩论，条约的方方面面都受到了各国代表团的严格审查。例如，各国针对条约的目标和目的进行了大量的讨论，讨论的重心是：防止常规武器非法交易，与维护人道主义目标和国际法相比，究竟哪个更重要。关于条约适用范围的讨论属于最棘手的问题，主要的争论集中在：哪些武器种类应被纳入条约之中，以及如何定义条约所针对的武器交易活动。就前者而言，最耗时的争议涉及到弹药的地位，以及它是否应该被纳入条约的适用范围之内。美国是这个问题上最激烈的反对者，认为弹药转让数量巨大，而且本身就有被再度转让的风险。这意味着对弹药无法采用与常规武器相同的方式来管控。而另一方面，非洲和加勒比地区的许多国家都坚决表示，如果不管制弹药转让，就不符合武器管控的目的。

关于转让标准的问题也引起了激烈争论。在谈判的早期阶段，与会各方提出了各种级别的管控方案。一级管控方案“禁止”违反国际法的武器转让。但是，究竟哪些活动应该被视为非法的？这个问题又引起了一番讨论。众多的文本草案提出了各种应该禁止的行为，包括禁止违反国际人道法的武器转让，禁止可能破坏联合国武器禁运令或引发国际犯罪的转让，禁止可能破坏国际反恐努力的转让。

二级管控方案要求各国在批准转让常规武器之前进行风险评估。举例来说，这种评估要估量武器转让在多大程度上可能会导致危害人权和触犯国际人道法的行为。大量的讨论集中在阈值标准上，各国政府需要基于什么样的阈值，来禁止那些有可能导致这些负面后果的武器转让。包括欧盟在内的部分与会成员主张这应该基于已存在的“实质性”风险，但其他国家则赞成设定更高的阈值。

三级管控方案也考虑到了一系列的潜在因素，例如是否会导致腐败行为或影响可持续发展。这些因素都应该被纳入武器转让过程的考虑当中。此外，武器进出口国为了减少常规武器出口的潜在危害，可能采取可行的措施以避免某些交易，那么其内容是否应该包括在条约里？这个问题也引起了重大的争议。对于那些认为自己主要属于常规武器进口国而非出口国的国家来说，纳入这些条款显得尤为重要。

对于条约实施和最终条款部分的讨论所引起的争议要略微缓和些。然而，在涉及到反馈报告的要求时，尤其是涉及到报告所有转让（而不仅仅出口）类型的可行性和可取性，以及将弹药和零部件转让纳入报告体系的可行性和可取性时，与会各国进行了大量的讨论。条款规定如何生效的问题也引起了广泛的争论，绝大多数成员国主张设置一个数量阈值（从 30 到 100 个国家不等），极少数国家力图纳入定性成分（例如，条款在十大武器出口国和十大武器进口国签字认可后才生效）。

最终的文本草案

莫里坦大使最终在外交会议结束前一天提出了完整的文本草案（CRP.1 号草案）。这份草案无疑想要平衡此前三周讨论各方的观点。较之此前两天发布的首份总结性文本，7 月 26 日提交的这个草案做出了改进，因此受到了广泛欢迎。与此同时，许多代表团认为这份文件还需要进一步完善，条约的签署似乎触手可及。CRP.1 号草案具有如下主要优点：

- 目标明确。条约明确规定，制定武器贸易条约的目的是为了促使人类免受武器泛滥之苦。
- 武器范围条款中包括了轻小武器，正是这些武器导致了大多数武装暴力致死事件。
- 要求各国在出口武器的决策过程中纳入风险评估，评估武器是否有可能被用于违反人权和人道主义法律的行为或恐怖主义行为。
- 要求各国政府考虑如何避免武器出口对社会发展可能产生的不利影响，导致性别暴力或暴力侵犯儿童，或滋长腐败行为以及用于跨国犯罪。
- 要求各国报告条约管控范围内的武器交易，以及该国为落实条约规定所采取的措施。
- 成立秘书处，协助缔约国“有效实施条约”。
- 对解决争端做出了相关规定，允许诉诸仲裁。

另一方面，这份文件也被认为具有如下主要不足之处：

- 明确规定的武器范围仅仅包括联合国常规武器登记册中指定的主要常规武器类别，这让各国完全有机可乘，致使大量的军事装备免受条约的约束。
- 没有将弹药和零部件包括在条约的范围条款中，这些重要物品的出口管制将仅仅基于人道主义和人道主义法，而无需考虑到再次转让、危害社会发展、性别暴力和暴力侵犯儿童、腐败和跨国犯罪等风险。
- 没有将武器再次转让的可能性纳入风险评估的标准。

- 要求各国禁止可能危害人权和人道主义法的武器转让，但这种要求时基于“最优先考虑的风险”，而不是“实质性”或“重大”风险，这会导致限制高得不切实际。
- 主张实施条约不应该妨害各国履行其他法令规定的义务。各国有可能达成某些协定而损害了这个条约。与此相关的是，各国归类为“国防合作协议”框架下的武器交易行为则免受该条约的约束。
- 提交的报告中，不要求各国报告弹药和零部件。因此，各国可以随心所欲地提交详略不同的信息。同时，条约也未规定各国应公开哪些信息。
- 规定该条约必须得到65个国家批准才能生效，这意味着条约可能多年都无法生效。
- 修订条款将会受到共识决策这个要求的束缚。

无果而终

不幸的是，美国代表团在 7 月 27 日上午要求花“更多的时间”来研究这个文本，这阻碍了外交会议做进一步的努力，以讨论并探索这些不足之处如何得以改进。由于条约需要成员国一致通过，这就意味着，外交会议在此刻实际上止步不前了，成功达成协议的前景变得遥遥无期。当大多数代表团都在做着最后冲刺，以便达成武器贸易条约之时，这种变故让几乎所有代表团大感意外。

在 2012 年 7 月外交会议的最后几个小时内，会议不停被来自各地区的代表们打断，这些代表们表达了他们的失望以及期待尽早解决相关事宜的愿望。其中最引人注目的是，超过 90 个国家发表了联合声明，并由墨西哥提交给大会。在声明中，这些国家对痛失达成协议的机会表示失望和沮丧，并表示将努力通过联合国大会来做出最终决定。

后续阶段

2012 年外交会议结束以后，关注点转移到了联合国大会第一委员会会议上，许多国家希望在 7 月份外交会议的基础上乘势而行。10 月 23 日，由哥斯达黎加作为代表，之前共同起草了三项联大武器贸易条约决议的七个国家²将一份决议草案提交给会议。这份决议(L.11 号文件)在第一委员会 11 月 7 日的投票中以压倒性多数获得通过³，中美两国在会议中都投了赞成票。这项决议的通过为 2013 年 3 月 18 日至 28 的最后那轮条约谈判铺平了道路，与会各国也都同意将外交会议制定的文本草案作为后续谈判的基础。遗憾的是，这项决议要求 2013 年 3 月的会议必须按照与 2012 年 7 月会议相同的程序规则进行，这意味着对实质问题的全部决策必须籍由全体成员国通过共识达成。这也表明，如果某个（有影响力的）国家或少数国家认为拟定的条约不符合他们的利益，他们则有可能尝试阻碍协议的这种可能性继续存在。然而，决议也要求联合国大会“在本届会议期间保留裁

² 这七个共同起草的国家是阿根廷、澳大利亚、哥斯达黎加、芬兰、日本、肯尼亚和英国。

³ 联合国大会第一委员会的 A/C.1/67/L.11 决议的通过情况如下：整个决议以 157 票赞成通过，0 票反对，18 票弃权（157-0-18）。解决被认为是 2013 年 3 月会议的“最终”问题的“2 号执行条款”以 153 票赞成，1 票反对（伊朗），18 票弃权获得通过。将 CRP.1 指定为 3 月谈判基础的“3 号执行条款”则以 148 票赞成，1 票反对（伊朗），22 票弃权获得通过。更多细节，请访问 <http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/2012/resolutions>

决权”，并要求 2013 年 3 月外交会议的主席在谈判结束以后，尽早向联合国大会汇报会议情况。因此，如果最终的谈判无果而终，那么谈判则会迅速转移至联合国大会。这样，大多数想要签署强有力条约的国家的愿望就能占据上风。

结论

显然，共识决策的约束加上 CRP.1 号草案遗留的大量有待商榷的问题，意味着 2013 年 3 月外交会议的谈判人员将要面临巨大的挑战。下面这些实质性问题仍然有待解决：

- 是否能扩大文本草案的武器范围，已涵盖军事装备、弹药和零部件；
- 是否能修改武器出口标准，以确保在存在再次转让的严重风险时禁止转让；基于切实而有意义的阈值来进行风险评估；在批准出口武器之前，应考虑到腐败、社会发展、性别暴力、暴力侵犯儿童等相关问题。
- 是否能够消除草案中的一些严重漏洞，避免让“其他法令”和“国防合作协议”凌驾于条约草案条款之上。

令人欣慰的是，有大量的呼声支持消除至少其中部分缺陷，即便不是全部的话。共识决策的约束意味着未来的谈判还很艰难。但是，解决这些问题无疑是 2013 年 3 月的外交会议取得成功的关键，也是达成一项强有力的、有效的武器贸易条约的关键所在。