

重整旗鼓

2012年《行动纲领》审查会议

在2012年的8-9月期间，联合国在其纽约总部召开了第二次《行动纲领》(PoA)审查会议。尽管许多人希望取得实际性结果，但在第二次审查会议中，造成2006年第一次审查会议失败的问题仍然存在，即在没有任何机制可审查《行动纲领》实施进度的情况下，如何界定会议授权的含义。

2012年会议避免了2006年会议的诸多问题。

本章说明了，在前期授权不确定性的情况下，第二次审查会议如何履行其强化行动纲领的诺言。通过借鉴联合国相关文件和笔者自身对该会议及其筹备阶段的观察，本章对审查会议的进程和结果的主要特点进行了研究。

第二次审查会议包括其筹备阶段，在推进各方达成最终共识方面，都起到了积极作用。会议借鉴了2006年后联合国小武器会议的成功经验，避免了许多第一次会议中存在的问题。此外，此次会议还及时任命尼日利亚大使欧格乌为会议主席，并优化利用有限的会议时间。本次审查会议成功的另一个重要因素是在初期解决了其授权的不确定性。在会议开始前的数月，已对决议草案文件进行了编制和讨论。会议开始时，各国在高瞻远瞩的同时似乎更愿意会议决议能够直接扎根于对行动纲领和相关国际追查文书(ITI)中所定规范的执行。同样重要的是，在第二次审查会议中联合国各成员国显示出此前2006年会议中所缺乏的妥协意愿。

在第二次审查会议结束时，联合国各成员国一致通过了一项实质性决议，即各国将致力于在2018年第三次审查会议召开前，采取一系列措施推进行动纲领和国际追查文书的执行。正如本章描述的，尽管上述某些措施只是对行动纲领和国际追查文书的简单重复，但其中有许多，在吸收前期会议讨论的基础上，丰满了现有框架。在以往联合国



尼日利亚常驻联合国代表、审查会议主席欧格乌在联合国第二次行动纲领审查会议上向与会代表致辞
摄于2012年08月，纽约 ©版权属联合国多媒体所有



印度边防部队的一位军官在截获海洛因、假币和武器的印巴边境接受记者采访。摄于2009年01月，印度 Thatha Koda。© 版权属Altaf Qadri/AP Photo 所有

会议中存在争议的边境管理、妇女和冲突追查问题，最终决议中等均有论述。此外，尽管少数国家明显倾向于削弱行动纲领和国际追查文书的影响力，但最终会议并没有降低现有标准。审查会议还巩固了最近采取的措施，以进一步强化结构化流程，并且明确勾勒出2012至2018年会议周期的轮廓。

尽管会议取得了一些成果，但在很多问题上仍然存在重大分歧。首先，由于缺少相应机制，无法独立评估其在行动纲领和国际追查文书中承诺事项的执行情况，所以还不能说在执行这些文件上“取得了进步”。审查会议决议指出了有关小武器扩散和滥用的长期趋势的可能原因，以及行动纲领和国际追查文书的效力问题，但本章关于行动纲领的情况还有待补充。

问题的关键不是拥有路线图，而是借助路线图推进该项事业向前发展。

除执行上述文件之外，规范法则也有待完善。各国许多决议在试图加入审查会议时，往往因为少数国家的反对而未能如愿；而其中最令人费解的遗漏可能是在最终文本中避免使用的“弹药”一词。尽管弹药在助长世界各地的犯罪和冲突方面充当了关键角色，但由于《行动纲领》未能给出“小武器和轻武器”的定义，因此“弹药”一词在《行动纲领》中既未被排斥，也未被使用，而是处于某种政治边缘地带。

尽管存在分歧，审查会议决议仍然是一项重要的外交成果。虽然，联合国成员国最近通过了一份《武器贸易条约》，但《行动纲领》仍然是小武器控制的唯一全面的国际框架，涵盖了小武器生命周期从摇篮（生产）到坟墓（最终处理）的各个阶段。“控制”的难度要大于禁止。许多小武器的使用寿命长，所有权链条复杂，加大了此项任务的难度。但第二次审查会议，结合了联合国之前的会议及《行动纲领》和国际追查文书，为迎接上述挑战提供了全面的路线图。

显然，问题的关键不是拥有路线图，而是借助路线图推进该项事业向前发展。在第二次审查会议上，少数国家对联合国的小武器标准显示出十分怀疑的态度。在这种情况下，绝大多数国家都决心从这次具有决定性意义的会议上有所收获。尽管审查会议上提出的“全面有效”的《行动纲领》和国际追查文书的目标还只是个愿望，但联合国小武器进程目前正大踏步地向前迈进。 ■