



# ATT 通讯

2012年6月·第2期

中国

目前，第四届、也是最后一届的筹备委员会会议已经结束，下一阶段将是筹备好今年7月计划召开的联合国《武器贸易条约》（ATT）最终谈判会议。

2012年2月13-17日举办的第四轮筹备委员会会议原计划在先前由大会主席Roberto Garcia Moritán大使分发的草案基础上，用3天时间讨论7月外交大会议事规则，接下来用2天时间讨论协定实质内容。但是，一周以来，各国代表在一些关键性程序问题上分歧较大争论不休，如决策程序、主席文件作为协商基础的地位、以及公民社会团体尤其是非政府组织参与外交大会讨论的程度等等。

- **达成共识：**事实表明，外交大会的决策程序为筹备委员会会议上争论的焦点，一些国家代表包括埃及（代表阿拉伯群体）和美国反对《议事规则（草案）》文本中的一个参考条目，该参考条目允许采取绝大多数投票的方法来决定实质性问题。这引发了其与另一些国家的分歧，包括墨西哥和加勒比联盟国家（CARICOM），他们认为就实质性问题进行投票是确保达成健全条约的主要方法。在最后一天的筹备委员会会议上，各国就临时《议事规则》达成协议，并经协商一致做出决定，即外交大会必须“在达成共识的基础上”举行。这种不明朗的结果能否在7月的外交大会上具有明确结论，仍然是未知数。
- **主席草案：**通过之前筹备委员会会议上的实质性问题争论，结合2011年7月筹备委员会会议的主要成果，Moritán大使的主席草案内容特别涵盖了范畴、参数和实施。尽管大多数国家认为该文件为协商提供了良好基础，但该文件地位却仅是外交大会的背景资料之一。现在，各国代表将很可能就人权、人道主义法律等文件内容是否纳入条约文本而开展激烈争论。



科特迪瓦共和国阿比让阿滕库珀，一名退役军人留有武器弹药。（UN PHOTO/PATRICIA ESTEVE）

- **公民社会团体准入：**会议最后通过的《议事规则》允许非政府组织参与“大会及其主要委员会全体会议”。这使公民社会团体能够在7月会议上出席一些讨论，然而，非政府组织有可能无法参加“大会其他机关的会议”，如，就细节进行协商的委员会分会和工作组会议。

尽管在决策方法上做出了妥协而达成了一致性意见，联合国成员国在制定全球武器交易相关法律约束条约上仍未达成一致意见。不过，2月筹备委员会会议揭示了仍须讨论和解决的一些分歧，以确保在7月份的外交大会上能够通过一份完善的《武器贸易条约》。

尽管在决策方法上做出了妥协而达成了一致性意见，联合国成员国在制定全球武器交易相关法律约束条约上仍未达成一致意见。不过，2月筹备委员会会议揭示了仍须讨论和解决的一些分歧，以确保在7月份的外交大会上能够通过一份完善的武器贸易条约。

正如戴颖博士在其关于人的安全与《武器贸易条约》一文所言，成员国之间对该条约将有或应有的主旨在意见上还存在根本性分歧。《武器贸易条约》有可能仅着重于规范国际常规武器贸易。然而，如赵裴在西非轻小武器（SALW）扩散一文中所强调的，非法转让和扩散轻小武器对于人道主义和社会经济具有深远影响。事实上，管制缺失下的武器转让，在冲突结束后仍然会继续助长族群杀戮和残害。这就是利用性别敏感理论来研究武器出口控制的关键视角。随着‘性别觉醒’意识的提高，人们对《武器贸易条约》的呼声越来越高。本通讯的议题主要致力于探索该条约可能带来什么后果，以及为何用以人为本的方法进行武器控制仍然存有异议。

# 未来《武器贸易条约》——从人的安全角度考虑的几个关键问题

戴颖博士 (DR DAI YING)

2012年2月17日标志着第四届、也是最后一届联合国《武器贸易条约》筹备委员会会议的闭幕。来自100多个联合国成员国的政府代表将于2012年7月相聚纽约，再次就《武器贸易条约》进行磋商。如果成员国在本次会议上达成一致意见，届时将出台第一份关于常规武器转让国际普遍标准的法律约束文件。

在两年来的筹备委员会会议上，成员国和公民社会代表已就《武器贸易条约》的标准、范畴、参数、实施和议事规则展开了积极讨论，并成功制定了草案文本，为条约磋商夯实基础。然而，四届会议也显示出各方对于条约存在着诸多不同意见。将轻小武器纳入条约范畴、将人权和人道主义法律条文援引为条约的标准，这些均成为争议的焦点。

为何围绕未来的条约存在如此众多分歧？根本原因在于对国家安全、行业利益和人的安全的顾虑存在异议。在常规武器交易中，国家安全和行业利益通常放在首要位置。相反，联合国大会决议中就《武器贸易条约》要求进行磋商部分提到：要把“通过判定不负责任的武器交易为违法行为，减少由于武器交易缺乏监管而造成的人类损失”<sup>1</sup>作为该条约的目标。尽管没有减少或限制合法交易的范围，一个健全的《武器贸易条约》将在平民深受常规武器扩散之害的情况下，把人的安全置于国家安全和行业利益之上。

以下关于人的安全的四个问题贯穿整个筹备委员会会议，成为讨论的焦点，也很有可能成为7月外交会议的争论焦点：

1) 将轻小武器和弹药纳入《武器贸易条约》范畴。根据观察员分析，有关磋商倾向于把7大类主要常规武器（见《联合国常规武器登记册》）的全球转让纳入条约范围。此外，将轻小武器纳入条约也势在必行。<sup>2</sup>然而，将弹药纳入条约的提议仍具争议，许多国家并未对此提议给予高度重视。研究表明，在非洲国家冲突中，缺乏弹药管制恰是民众长期遭受苦难的主要原因。在1990年以来发生过巨大人道主义灾难的9个非洲国家中，弹药进口在武器转让总额中占有很大比重——在索马里和布隆迪这样的国家比重超过了90%。<sup>3</sup>

2) 休闲用途的武器和古董武器不应成为例外。另一个争议问题是体育和狩猎所用枪支及古董武器是否需要纳入条约范畴。专家指出，针对民间和国家使用的小武器和弹药在性质上十分相似。大多数用于狩猎和运动的小武器及其子弹最初都服务于军事用途<sup>4</sup>。此外，一个国家需要具有强大的统治力，具备有效的法律和行政体系，才能管控好这些武器。而这对于深陷冲突或接近无政府主义的国家来说，则是不现实的。

3) 禁止向非国家行为体出售武器。武器转让管制缺失的后果不仅在于非国家武装团体能够完善装备、提高对抗国家的能力，还在于助长了抢劫、强奸甚至谋杀等犯罪活动。越来越多证据显示非国家武装团体的武器滥用与无故平民伤亡具有直接联系。乌普萨拉冲突数据项目表明，1990年以来非洲发生的冲突事件中，许多非国家武装分子以平民为打击目标，造成大量平民伤亡<sup>5</sup>。

4) 支持受害者援助体系。显然，在刚结束战乱的国家成功开展复原进程对于防止再起冲突、确保人的安全具有关键性作用<sup>6</sup>。然而，许多国家都面临着无力开展冲突后复原和重整工作的巨大挑战。因此，必须由国际社会向这些国家提供援助，对受害者进行照料，复员军人，对武装冲突的行为体进行社会和经济重整。没有及时和有效的援助，武装冲突及威胁人的安全的相关因素，如疾病、营养不良和饥荒，将有再次爆发的危险。

## 总结评论

本文从人的安全角度论述了一些《武器贸易条约》磋商过程中出现的争议和顾虑。《武器贸易条约》旨在推动国际社会在防范冲突和减少人类苦难方面“力求做得更好”。事实证明，由于触动了参与决策的各方行为体的利益，制定这个领域的政策措施难度巨大。然而，《武器贸易条约》指出了一个潜在途径，使全球在确保人的安全方面的努力能够更进一步。



## AUTHOR BIOGRAPHY

**Dr Dai Ying** 戴颖博士作为独立研究员，于2011年在清华大学荣获哲学博士学位，现在德克萨斯大学奥斯汀分校从事研究工作。她的研究方向主要在于各种武器管制问题，尤其是常规武器管制。预期这一研究领域包含各种挑战和机遇，她注重进一步了解各国常规武器管制谈判的方式以及公民社会对现实世界谈判过程的影响。目前，她正在修改其题为《非洲20世纪90年代以来的小型轻型武器供给管制及人类安全》的博士论文，将其改写为较短的篇幅发表。同时，她的新研究课题是研究非政府组织，尤其是研究非洲非政府组织在《武器贸易条约》过程中所起的作用。

为何围绕未来的条约存在如此众多分歧？根本原因在于对国家安全、行业利益和人的安全的顾虑存在异议。

本文是在“更安全世界”指导之下翻译而成。英文版本是正式权威版本。

编辑勘误：在《ATT通讯》（2011年12月）中文版第一期中，《非政府组织和《武器贸易条约》进程》一文的作者被错误翻译为“戴英”，应为“戴颖”博士，特此更正。编辑在此特向作者表示歉意。

# 性别与 《武器贸易 条约》



联合国刚果民主共和国特派代表团，女性工作人员考察戈马妇女避难所性虐待受害者。  
(UN PHOTO/MARIE FRECHON)

今年7月，联合国将就《武器贸易条约》相关动议组织最终谈判会议，一些公民社会和缔约国家<sup>7</sup>呼吁将性别纳入《武器贸易条约》：在条约文本中明确规定基于性别的暴力犯罪，并确保女性在武器控制领域享有更加广泛的参与。下文中，《ATT通讯》探讨性别在常规武器出口控制中的重要性，重点讨论小型武器与基于性别的暴力犯罪之间的联系。本文简要回顾国际小型武器行动网络（IANSA）女性网络关于将女性、和平和安全等语言内容纳入《武器贸易条约》的一些建议。<sup>8</sup>

有些学者表示，时下国内、国际规范和政策的改进以防止常规武器滥用，可以说是表明越来越多人认识到人类因常规武器转让、尤其是轻小型武器转让，而遭受了巨大痛苦，无论在冲突时、冲突结束后还是正式和平情况下。女性主义学者表示，以人为本，也要关注常规武器和弹药终端使用的性别影响：女性、男性、女孩和男孩尤其受到影响而成为轻小型武器无管制滥用的受害者。

## 小型武器与基于性别的暴力

尽管全球枪支暴力的绝大多数受害者为男性，女性基于性别原因，通常成为特定暴力形式下的受害目标。十年来进行的现场调查显示，小型武器和弹药助长了很大范围的家庭暴力、强奸以及冲突之中或之外<sup>9</sup>的其他形式的性暴力。如女性主义学者Cynthia Cockburn所述，性别标识定位通常意味着女性被视为“男性的财产”：“在战争时，军队通常进行强奸活动，通过掠夺‘他们’的女人以削弱男性敌人”。<sup>10</sup>

不安全因素和惩罚缺失带来的后果是，武器和弹药即便在非冲突状态下也会助长广泛的性暴力。在非冲突时或冲突之后，如那些关于海地和巴尔干的记录揭示，小型武器助长了大量的性暴力和家庭暴力。Cockburn等学者认为，在非战争情况下，家庭暴力和强奸通常也是“一个男人用于彰显自己对一个特定女人的财产所有权”。由于家中存有武器，大大增加亲密伴侣之间发生暴力的死亡风险。性暴力同样也更加广泛地增强了不安

全性。“它绑架了整个社区，并对经济、社会、文化和两代人产生影响：女性无法取水或购物；孩童无法安全抵达学校；‘战时婴儿’遭到遗弃”。<sup>11</sup>

## 何为“性别觉醒”《武器贸易条约》

■ 原则：“性别觉醒”《武器贸易条约》的支持者们普遍认同：条约应当援引现有的关于女性和冲突的国际文件，以及关于性暴力和基于性别暴力的规定，从而针对性别的暴力予以制止。《武器贸易条约》序言应当援引现有的女性权利和基于性别的暴力相关国际法律，并明确表示：对武器转让的规定和削减，应当有利于预防性暴力行为，这些行为在联合国安理会1325、1820、1888和1960号决议中加以强调。这些约束性国际法律必须适用于武器转让决定。

■ 范围：小型武器的泛滥已经成为性暴力和其他形式的基于性别的暴力的助因，这是《武器贸易条约》应当适用于所有常规武器、尤其是轻小型武器及弹药的有力证据。

■ 参数：为确保有效性，《武器贸易条约》必须明确禁止国际武器、弹药转让，其间蕴含着巨大风险，这些武器的使用可能侵犯国际人权或违反人权法。这包括有关性别的考虑。如联合国安理会1325、1820和1888号决议文件所述，性暴力和其他形式的基于性别的暴力，被武装冲突方当做武器使用，这“不是私人事件；而是威胁国际和平和安全的战争策略”。<sup>12</sup>在前南斯拉夫和卢旺达问题国际刑事法规中，强奸和性暴力被详细描述为明显易辨的犯罪，因此，如战争罪和种族灭绝罪一样，被定性为侵犯人权的罪行<sup>13</sup>。但是，对于基于性别的暴力，其本质也强调了采取措施控制常规武器的重要性，针对武装冲突以外情况下的武装暴力进行规定。

■ 受害者援助：许多人认为，必须高度重视对管制缺失下的武器转让受害者中的敏感性群体提供相关援助，针对弱势群体明确其特殊权利和需要。并提出建议，要求

所有缔约国按照可适用的国际人道主义和人权法律，向本条约及其法律范围或管制下的武器受害者提供援助。

■ 国际合作与援助：关于轻小型武器的使用和影响的性别差别研究仍有不足。政治方面缺乏兴趣和意愿，资源匮乏，在基础设施贫瘠、记录水平低下的地方记录武器相关伤害困难重重，基于上述原因，在枪支滥用社会中，关于男性和女性的经历、看法和行为的性别相关差异定量数据和定性信息匮乏。<sup>14</sup>重要的是，尽管世界上许多地方的女性在武器控制及更为广阔的和平进程中努力成为积极活动分子，但是，她们本身并非纯粹的轻小型武器滥用的受害者。就无管制轻小型武器滥用的性别影响研究而言，女性的参与至关重要。为了确保实施《武器贸易条约》责任和实现目标的有效性，应该咨询公众团体和女性团体，同时，加大能力建设和援助项目的开展。

# 轻小武器非法扩散 及其管制机制—— 以西非地区为例

赵裴 (ZHAO PEI)

冷战结束之后，非洲大陆一直处于动荡不安之中，西非各国在不同程度上受到各种形式武装冲突的困扰。利比里亚、尼日利亚、塞拉利昂、科特迪瓦等国钻石、黄金、石油等自然资源丰富，成为其武装冲突多发的重要原因。

轻小武器非法扩散对西非动荡地区社会最直接的危害就是助长了走私、抢劫、贩毒等犯罪行为，当然，轻小武器本身就是走私商品的一种。轻小武器非法扩散也使得西非动荡地区的经济复苏蓝图只能停留在纸面。事实上，轻小武器的非法扩散不仅在社会、经济方面对西非战乱国家安全造成威胁，甚至威胁到这些国家政权的巩固。轻小武器除了在各个层面对西非动荡地区社会产生严重的破坏外，也随着轻小武器在西非地区国家间的非法扩散，威胁到动荡地区周边国家的安全和稳定，成为整个西非地区的“不稳定因素”。

在西非各国内部、ECOWAS各层面上对轻小武器加强了收缴和转让管制，联合国、非盟、欧盟等国际组织也积极参与了对西非地区轻小武器的收缴和转让管制工作。在西非地区轻小武器的管制建设过程中，非政府组织也起到了积极作用。

但是，西非国家在国家建设方面存在的诸多问题，当地独特的政治、经济与社会发展状况以及历史文化传统，增加了治理问题的难度。西非地区轻小武器非法扩散管制机制建设未来的发展情况除了仍然要依靠西非各国和ECOWAS自身的积极行动，还取决于国际社会，尤其在当地有重要影响的美国、欧盟等发达国家所采取的政策。

## 关于《ATT 通讯》

‘更安全世界’和同济大学政治与国际关系学院一年两次合作出版的《ATT通讯》，目的是理解而思考常规武器的问题，以及瞄准国际上防止武器扩散的多边合作项目，监测联合国武器贸易条约 (ATT) 进程。编辑特别邀请中国常规武器专家、学者、学生的建议及速评。如有兴趣请联系我们。



## AUTHOR BIOGRAPHY

**Zhao Pei** 赵裴，现任上海外国语大学《国际观察》杂志编辑。本科学习时，他专修精密机械，这一专业引起了他对常规武器及小型、轻型武器的浓厚兴趣。2008年，赵裴在上海外国语大学国际关系与外交事务研究院荣获国际关系学硕士学位。目前，他的主要研究方向是小型、轻型武器和失败国家，尤其是非洲国家之间的关系。为此，他前往刚果民主共和国等国家进行了实地考察。



Saferworld, The Grayston Centre  
28 Charles Square, London N1 6HT, UK

Phone: +44 (0)20 7324 4646  
Fax: +44 (0)20 7324 4647  
Email: general@saferworld.org.uk  
Web: www.saferworld.org.uk

Registered charity no. 1043843  
A company limited by guarantee no. 3015948

西非地区轻小武器非法扩散管制机制建设未来的发展情况除了仍然要依靠西非各国和ECOWAS自身的积极行动，还取决于国际社会所采取的政策。

## NOTES

- 1 UN General Assembly Resolution 64/48, A/RES/64/48, January 12, 2010.
- 2 Wood A, 'How to Reach Consensus on an Arms Trade Treaty', *Arms Control Today* (Jan/Feb 2012), [www.armscontrol.org/act/2012\\_01-02/How\\_to\\_Reach\\_Consensus\\_on\\_an\\_Arms\\_Trade\\_Treaty](http://www.armscontrol.org/act/2012_01-02/How_to_Reach_Consensus_on_an_Arms_Trade_Treaty).
- 3 Dai Y, 'Small Arms and Light Weapons Supply Control and Human Security in Africa (1990-2009)', Dissertation, Tsinghua University, Beijing, 2011.
- 4 Wallacher H and Harang A, 'Small, but Lethal-Small Arms Ammunition and The Arms Trade Treaty', PRIO, 2011.
- 5 See the Uppsala Conflict Data Programme (UCDP) Data, [www.pcr.uu.se/research/UCDP/](http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/).
- 6 Laurance E J, *Light Weapons and Intrastate Conflict: Early Warning Factors and Preventive Action* (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict), July 1998, p 81.
- 7 During the 2nd and 3rd ATT PrepCom meetings, the issue of gender was raised by several states, including Trinidad & Tobago, Mali, Spain, Nigeria, Norway and Australia. These states argue for an ATT to address gender-based violence in accordance with existing international commitments on women, peace and security.
- 8 See the IANSA Women's Network Policy Paper, 'Including Gender in the Arms Trade Treaty', 13 July 2011, [www.iansa-women.org/sites/default/files/ATT\\_Prepcom\\_3\\_iansa\\_wn\\_pp\\_130711.pdf](http://www.iansa-women.org/sites/default/files/ATT_Prepcom_3_iansa_wn_pp_130711.pdf) (accessed 28 February 2012).
- 9 Cukier W, 'Global Effects of Small Arms: A Gendered Perspective', *In the Line of Fire: A Gender Perspective on Small Arms Proliferation, Peacebuilding and Conflict Resolution* (Women's International League for Peace and Freedom, 2001), [www.reachingcriticalwill.org/social/genderdisarm/SMALLARMS.pdf](http://www.reachingcriticalwill.org/social/genderdisarm/SMALLARMS.pdf) (accessed 6 March 2012). Also see [www.smallarmssurvey.org/armed-violence/gender-and-armed-violence.html](http://www.smallarmssurvey.org/armed-violence/gender-and-armed-violence.html)
- 10 Cockburn C, 'Guns, war and the domestic battlefield', *openDemocracy*, 8 March 2011, [www.opendemocracy.net/5050/cynthia-cockburn/guns-war-and-domestic-battlefield](http://www.opendemocracy.net/5050/cynthia-cockburn/guns-war-and-domestic-battlefield) (accessed 20 March 2012).
- 11 [www.unifem.org/gender\\_issues/women\\_war\\_peace/facts\\_figures.php](http://www.unifem.org/gender_issues/women_war_peace/facts_figures.php)
- 12 Dokmanovic M, 'Linking an ATT and Resolutions 1325, 1820, 1888 and 1889', speech made at the UN General Assembly First Committee on Disarmament, 22 October 2009, [www.iansa-women.org/node/261](http://www.iansa-women.org/node/261) (accessed 28 February 2012).
- 13 UN Department of Peacekeeping Operations, *Review of the Sexual Violence Elements of the Judgments of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, the International Criminal Tribunal for Rwanda, and the Special Court for Sierra Leone in the Light of Security Council Resolution 1820* (2010).
- 14 Schroeder E, Farr V and Schnabel A, 'Gender Awareness in Research on Small Arms and Light Weapons: A Preliminary Report', Working Paper (Swisspeace, January 2005), [http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2432/pdf/WPP\\_Schnabel\\_1\\_2005.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2432/pdf/WPP_Schnabel_1_2005.pdf) (accessed 28 February 2012).