



小武器

秘书长的报告

摘要

本报告以秘书长关于小武器问题的 2011 年报告(S/2011/255)为基础，就安全理事会职权范围内的若干议题向其通报最新情况。这些议题包括对影响到全世界、尤其是非洲的和平与安全的非法小武器问题的现有和新出现关切、在武装冲突中保护平民以及冲突中的性暴力。

此外，本报告还提供资料，说明了为应对非法小武器挑战而采取的措施。报告评估了通过联合国维持和平、政治和建设和平特派团处理这一问题的努力，并强调了进一步协助各国履行其实施武器禁运义务的机制。

在审议有关未经管制的小武器流通问题时，必须注重综合的政策方法。为此，本报告列出了 15 项政策建议，包括旨在推动有关利益攸关者发挥协同增效作用的一些建议。



一. 引言

1. 2007 年，安全理事会请秘书长就小武器问题每两年向其提交一份报告 (S/PRST/2007/24)。本报告是应这项请求提交的第三次报告 (见 S/2008/258 和 S/2011/255)。

2. 本报告评估了在控制和监管尤其涉及到安全理事会职权范围的小武器问题方面现有和新出现的关切，并分析了为处理这些关切而采取的措施。它特别注意到安理会制裁委员会的专家小组提交的报告。根据安理会的要求，报告载列了我对《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》执行情况 and 联合国就此向各国提供协助工作的意见。

3. 在世界各地的冲突中和冲突后情势中，暴力行为是使用小武器和轻武器实施的，而由于此类物品利润丰厚的非法贸易以及不力的监管和控制、包括对政府库存的不力监管和控制，这些武器从很多途径都可以得到。此类武器因未得到控制而扩散，继续危害着国际和平与安全，对武装冲突中的平民造成了可怕影响，而妇女和儿童受到的影响往往最为严重。另外两个令人忧心的趋势是，由于海盗活动增加而出现了提供海上安保服务的新的行当，以及违反安全理事会第 1373(2001) 号决议，使恐怖主义网络不仅容易得到小武器，而且得到重武器。许多非洲国家继续特别受小武器和轻武器非法贸易的不利影响，出现了新的热点，武器的新的流动威胁着依然在努力从以前的冲突恢复过来的地区或面临愈演愈烈的政治紧张关系的国家脆弱的稳定。

非洲的和平与安全

4. 由于冲突和不安全，非洲每年的损失达数十亿美元。受害国人均国内生产总值严重下滑，对其邻国也产生了较大的涟漪效应。¹

5. 自从我就小武器问题向安全理事会提交上一份报告以来，由于武装冲突、社会动荡、政府对军队和警察库存缺乏控制、恐怖主义活动、贩运和相关的有组织犯罪，若干萨赫勒国家更加脆弱。在这方面，安理会强调必须采用一种涵盖治理、安全、人道主义、人权和发展问题的统一、全面和协调一致的方法(S/PRST/2013/10)。

6. 利比亚政府以前武库的各种武器² 现已被利比亚武装团体抢走，或散落在整个萨赫勒及以外地区，使整个区域面临着不稳定的风险(见安全理事会第 2017(2011) 号决议)。该区域犯罪团伙借这个机会大肆招兵买马，建立当地的支

¹ Paul Collier 和 Anke Hoeffler, “The challenge of reducing the global incidence of war”, 为哥本哈根 2004 年人口普查项目编写的论文, 2004 年 3 月。可在下列网址查得：
www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/CP%2B-%2BConflicts%2BFINISHED.pdf。

² 包括火箭榴弹、无后坐力步枪、多管火箭系统、地对空导弹、便携式防空系统、反坦克导弹系统以及现代化突击步枪。另见秘书长关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告(A/67/205-S/2012/715)。

持网络，以收集情报，补充武器弹药，进一步助长了人口贩运和贩毒等跨国形式的有组织犯罪(见 A/67/205-S/2012/715)。利比亚的武器、弹药和爆炸物似已流入马格里布、萨赫勒和黎凡特区域以及非洲之角多达 12 个国家，但大部分流向萨赫勒和埃及。还有迹象表明这些枪支弹药也被转入了加沙地带和阿拉伯叙利亚共和国(见 S/2013/99)。

7. 与此同时，马里北部地区出现了严重的不安全，常有大量的武装抢劫、绑架以及其他民兵活动发生。还注意到贩毒活动和恐怖主义团伙的建立。马里恐怖主义团伙的存在在当地和国际安全方面创造了一种新的动态，而旧有形式的不安全仍然存在。据斯德哥尔摩国际和平研究所称，这些旧有的威胁与新的威胁合在一起，助长了对小武器和轻武器的进一步需求及其扩散。

建议 1

在采取措施防止武器扩散方面，安全理事会在授权维持和平行动、规划冲突后建设和平工作以及考虑取消武器禁运时，应计及有关国家对其现有的武器弹药库存和今后的进口进行有效控制的能力，以期防止此类武器流入非法市场。

西非

8. 西非令人特别关切的是科特迪瓦冲突中所使用的一些武器至今仍下落不明。据科特迪瓦打击小武器和轻武器扩散和非法流通国家委员会认为，这些下落不明的武器对该国与利比里亚接壤的西部地区的稳定构成了威胁。一些武器可能沿着非法贸易路线穿越科特迪瓦北部边界进入了马里，或穿越该国的东部边界进入了加纳，并在那里流入该次区域其他国家。对私营安保公司使用小武器缺乏适当管制是另一个潜在的安保威胁。此外，西非仍然是一个主要的毒品转运路线，并在几内亚比绍等一些国家导致无政府状态和与非法武器的供应相关联的严重问题。不稳定的可能性及和平与安全局势日益恶化要求根据过境国与目的地国之间分担责任原则采取更有成效的战略。³ 鉴于要使用原本可用于可持续发展的大量资源来对付该区域恐怖主义团伙和跨国有组织犯罪网络的渗入，这一点尤其如此(见 A/67/205-S/2012/715, 第 79 段)。

海盗与私营安保公司

9. 非法的武器发运并非仅会在冲突之前或冲突期间才进行的：经过几年之后，此类贸易会是最终使一个区域充斥武器的一个利润丰厚的行当，⁴ 为非法活动创

³ 联合国毒品和犯罪问题办公室，跨大西洋可卡因市场(2011 年，维也纳)。可从下列网址查得：www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Transatlantic_cocaine_market.pdf。

⁴ 4 Mridulya Narasimhan, “Arms for Aalms: Africa and its story of illicit trade in small arms”, (Consultancy Africa Intelligence, 4 March 2013)。可从下列网址查得：www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1242:arms-for-alms-africa-and-its-story-of-illicit-trade-in-small-arms&catid=87:african-finance-a-economy&Itemid=294。

造更多的机会。在西印度洋和亚丁湾开展活动的海盗的武器库就是这样的一个例子。具有讽刺意味的是，索马里沿海的海盗行径导致私营海上安保公司向船舶和船员提供武装保护，从事未加监测、基本上未得到管控的活动。这一利润可观的行当已经扩大，从提供武装护送，到出租武器、弹药和安保装备，以及设立在国际水域运营的浮动的军械库，不在任何有效的国际管制机构管辖范围之内(见 S/2012/544)。

10. 这一地区的私营海上安保公司目前拥有数以千计的武器，这些武器或者是它们自有的，或者是租赁的。这些公司的活动并非全部是非法的，此类行当在其他国家和地区以各种形式存在。但缺乏对武装活动的控制和检查不可避免地为非法活动和滥用创造了机会，增加了海上安保业被犯罪分子利用的风险，最终成为对区域和平与安全的威胁，而不是解决办法的一部分(见 S/2012/544, 第 74 段)。我欢迎 2013 年 6 月 24 日和 25 日在雅温得举行的中部非洲国家经济共同体、西非国家经济共同体和几内亚湾委员会国家元首和政府首脑海上安全和安保问题峰会通过的《在西非和中非防止和打击海盗、武装抢劫船舶和非法海上活动的行为守则》。

库存管理

11. 如我上一份报告所述，库存管理和控制已新成为与小武器有关的最大挑战之一(见 S/2011/255, 第 27 段)。库存被转用于其他方面的影响是广泛的：管理不良的政府库存一直是非法小武器在一国境内和跨越边界流通的主要来源。爆炸物或导爆索可能被偷、被用于制造简易爆炸装置，有可能助长恐怖主义活动。在维持和平行动方面，武器弹药从部队派遣国库存或从收缴的武器流失，为维和人员造成了额外的部队保护问题，使原本就具有挑战性的工作更加困难。管理不良的弹药库存构成了额外的爆炸风险，给人的生命、生计和环境造成了巨大代价。⁵ 因此，采取健全的库存管理做法就是减轻作为冲突推动力的武器弹药的扩散、增进平民的安全和安保的一项关键措施。

12. 与政府军火库管理不良有关的困难事例很多。安全理事会认识到军火的管理继续在刚果民主共和国构成严峻的挑战，并已鼓励该国政府在国际伙伴视需要应邀提供援助的情况下加强武器弹药的库存安保、问责和管理，并根据在《在大湖区和非洲之角防止、控制和减少小武器和轻武器的内罗毕议定书》中和大湖区、非洲之角及周边国家小武器和轻武器问题区域中心订立的标准，紧迫地执行国家武器标识方案，特别是针对国家拥有的武器加以执行(见安理会第 2078(2012)号决议)。在利比亚也是一样，库存管理仍然是遏止该国境内和来自该国的武器扩散的一项主要挑战。同样，如我关于马里局势的报告中所强调的那样，该国与武器相关的库存管理仍然是需要处理的一个紧迫问题(见 S/2013/338, 第 28 段)。

⁵ 所报告的在世界各地发生的弹药库意外爆炸次数正在上升。根据小武器调查，仅在过去两年此类爆炸就造成 700 多人死亡，3 000 多人受伤。

13. 在这方面，我欢迎安其拉采取行动确认各国在库存管理方面需要进一步援助。安理会还授权联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)通过培训和其他支持，在地雷行动以及武器弹药管理方面协助马里过渡当局(见第 2100(2013)号决议)。安理会还鼓励联合国科特迪瓦行动(联科行动)继续协助东道国政府收缴和储存武器，并对所有与这些武器有关的情况进行登记(见第 2101(2013)号和第 2112(2013)号决议)。

14. 《国际弹药技术准则》为弹药的管理、包括储存和销毁提供了指南，在拟订武器弹药库存管理做法时应予以适用。⁶ 同样，还应利用联合国于 2012 年推出的《国际小武器管制标准》，其中列有关于收缴和销毁武器、库存管理、标识、保存记录和追查的务实指南。⁷

库存管理的新技术

15. 在库存管理方面，以创新性方式管理冲突地区的武器目前在技术上也是可行的。选择办法包括使用可使武器个人化和便于追踪的技术，以制止小武器在冲突、冲突后和危机情势下遭转用和滥用。我鼓励联合国、会员国、国际和区域组织、非政府组织和工业界代表就这些新技术及其在冲突、冲突后和危机情势下可能的应用开展进一步对话。

建议 2

我鼓励所有会员国采取一切努力确保武器弹药库存不流失。我鼓励安全理事会确保授权维和特派团和建设和平特派团协助东道国进行库存管理。在武器弹药库存管理实践中，应充分利用在“加强安保方案”下拟订的《国际弹药技术准则》和《国际小武器管制标准》。有能力的会员国应考虑在这方面提供技术和财务援助。

建议 3

安全理事会应逐案考虑新技术的相关性，这些技术包括时间限制或地理限制装置、或生物鉴别或无线电频率辨识，以求改善武器库存管理，减少武器被转入非法用途。为武器配备此类装置的一个主要障碍是其在商业上的可行性有限。我鼓励有能力的会员国支持采取进一步举措开发和利用此类技术。

⁶ 大会第 61/72 号决议所设政府专家组建议拟订准则，以进一步考虑采取进一步的步骤，就剩余的常规弹药储存问题(见 A/63/182)加强大会规定的合作(见第 63/61 号和第 66/42 号决议)。有关情况可从下列网址查得：www.un.org/disarmament/convarms/Ammunition。

⁷ 见 www.smallarmsstandards.org。

在武装冲突中保护平民

16. 直接的冲突死亡绝大多数可归因于小武器的使用。令人遗憾的是，平民人口，包括妇女和儿童，往往处于交火之下，造成无意义的流血和被迫流离失所(见安全理事会第 1325(2000)号决议)。在很容易取得小武器的某些国家，如刚果民主共和国、马里、索马里和阿拉伯叙利亚共和国，冲突动态已造成平民从其家园大规模地流离失所，并使许多难民和境内流离失所者持续长期流亡，自愿回归的基本人权遭到侵犯。

儿童与武装冲突

17. 在我关于儿童与武装冲突的 2013 年报告中，我已着重说明了在安全理事会议程所列情势中对儿童犯下的严重侵权行为(见 A/67/845-S/2013/245)。

18. 近年来，联合国儿童保护行为体已关切地注意到，武装冲突不断演变的性质和在冲突中所采用的策略正对儿童造成史无前例的威胁。没有明确的前线和可确定的敌人，以及一些武装团体更多地采用恐怖手段，使儿童更易受害。儿童正被用作人体炸弹和人盾，而学校持续遭到攻击，这尤其影响到女孩的教育，而且学校被持续用于军事目的。无人驾驶飞机的袭击造成儿童伤亡，对儿童的心理社会健康产生了严重影响。此外，一些儿童正因所称的与武装团体有关联而遭到关押(见 A/67/845-S/2013/245)。

冲突中的性暴力

19. 武装冲突局势往往对性别角色和关系产生不利影响。在许多情况下，冲突破坏传统的性别角色，造成家庭和社区的社会结构破裂。冲突增加脆弱性，特别是战争的男女受害者的脆弱性，导致对包括男孩在内的儿童犯下暴力和虐待行为，他们可能被强迫招入军队或民兵部队、被强迫劳动、遭到贩运和遭受性暴力。

20. 安全理事会在第 1325(2000)号决议中表示关切的是，受武装冲突不利影响的人中绝大多数为平民，特别是妇女和儿童，战斗人员和武装分子日益以其为目标。妇女地位委员会在其 2013 年 3 月 5 日至 14 日第五十七届会议报告中确认，小武器和轻武器的非法使用和非法交易，加剧特别是针对妇女和女孩的暴力(见 E/2013/27，第 25 段)。应重点关注受暴力冲突影响特别严重的妇女：大量无管制的武器和无政府状态导致基于性别的暴力行为，包括强奸、绑架成为性奴隶和贩运的情况增加。

21. 在我 2013 年 3 月关于武装冲突中性暴力的报告中，我指出，中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国和南苏丹的经验突出表明性暴力与有缺陷的解除武装、复员和重返社会方案和安全部门改革方案之间的相关性。例如，未经适当审查或培训的安全部队人员或前战斗人员被重新部署到平民中心附近后，发生了性暴力事件。还有些情况是，前武装团体成员在整编举措失败后逃离国家军队，并

犯下性暴力行为。在中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国和南苏丹，解除武装、复员和重返社会方案及安全部门改革方案将某些武装团体排除在外，使其对社区构成重大威胁；因为这些团体继续在国家权力薄弱地区扮演着实际安全管理角色(见 A/67/792-S/2013/149，第 7 段)。

22. 安全理事会认识到，控制和减少非法小武器和轻武器的供应，是武装冲突中保护平民的一项关键内容。2010 年，安理会就此问题通过了一项得到更新的备忘录，其中鼓励各有关实体在非法小武器和弹药问题上加强务实合作(见 S/PRST/2010/25，附件)。

23. 我还对 2009 年设立的安全理事会保护平民问题非正式专家组的工作感到鼓舞，专家组的设立是为了促进根据具体国情讨论保护问题。非正式专家组不妨建议安理会采取行动，处理非法武器流动与武装冲突中保护平民之间的关系，并在这方面进一步同相关联合国实体开展互动协作。

建议 4

鉴于非法的武器流动与保护平民之间的关联、并特别鉴于小武器的滥用对妇女和儿童的影响，我鼓励安全理事会保护平民问题非正式专家组、裁军事务厅以及任何其他相关的联合国适当实体、包括联合国儿童与武装冲突问题特别代表办公室、负责冲突中性暴力问题特别代表办公室、联合国儿童基金会以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署之间定期进行信息交流。我还鼓励保护平民问题非正式专家组考虑安理会决议可如何更好地应对在非法武器流动所造成或加剧的情势中与保护平民、特别是妇女和儿童有关的挑战。

二. 应对非法小武器的挑战

24. 军阀、海盗、恐怖主义分子和犯罪组织得到的一些非法武器是非法制造团伙制造的，但大部分武器来自政府库存(来自有关国家或邻国以往的冲突)、国家赞助的给代理人的补给或预计发生冲突而战略性储藏的武器的流失。流失的原因可能是无适当管制的转让、未经批准的再转让、盗窃库存、对武装团体的馈送或涉及自然资源的易货交易。腐败是另一个往往与流失有关的问题。在缺乏对国际武器转让的适当监管的情况下，武器很容易流入非法市场。

武器贸易条约

25. 2013 年 4 月 2 日，大会通过了《武器贸易条约》(见第 67/234 B 号决议)。这项《条约》的内容也涉及小武器，它补充了现有的全球和区域常规小武器控制和监管文书(例如《从各方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》及其《使各国能够及时可靠地识别和追查非法小武器和轻武器国际文书》、

《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》和《联合国常规武器登记册》)。

26. 《武器贸易条约》明确禁止缔约国批准在违反安全理事会依照《联合国宪章》第七章行事所采取措施、尤其是武器禁运措施规定的义务的情况下转让武器或弹药。该《条约》也禁止下列情况的转让，就是出口国在批准时知悉转让的武器将用于犯下灭绝种族罪、危害人类罪、严重违反《1949年日内瓦四公约》的行为，实施针对民用物品的袭击或其作为缔约国的国际文书所规定的其他战争罪。

27. 此外，该《条约》规定，在批准出口《条约》所涵盖的常规武器、弹药和零部件前，出口缔约国必须评估这些物项被用于实施严重违反国际人道主义法或国际人权法、或便利跨国有组织犯罪的风险。在进行风险评估时，作为出口方的缔约国还应考虑到出口物项被用于实施或帮助实施严重的基于性别的暴力行为或严重的暴力侵害妇女和儿童行为的危险。

28. 重要的是，《条约》缔约国有法律义务采取措施管制常规武器转口、转运和中介活动，并采取措施防止武器和弹药流失。这些措施将补充其他文书的类似建议或规定，因此可以大大有助于防止小武器和弹药因流失或非法中介活动而供应到非法市场。

29. 我满意地注意到，在该《条约》开放供签署三个月内，远远超过三分之一的国家已经签署。联合国将继续坚定地支持这一具有里程碑意义的《条约》，争取其早日生效并支持其得到充分执行。

30. 武器贸易涉及到各国的许多核心利益。因此，《条约》的通过清楚地表明，为了国际和平与安全，各国都愿意妥协和做出让步。通过这一历史性《条约》，各国政府已表明它们愿意确保合法军火贸易不助长暴力和武装冲突，或无意中成为非法贸易的来源。

31. 如同任何多边条约，普遍参加的目标将需要几年、甚至几十年的时间才能实现。不过，人们希望，鉴于国际社会(从各国政府到区域和国际组织及民间社会)对《条约》的鼎力支持，所有国家都将在参与国际常规武器交易时采取负责任的行动。

建议 5

我鼓励尚未签署和批准《武器贸易条约》的国家尽快签署和批准，以确保该《条约》早日生效并随后得到执行。我敦促有能力提供能力建设援助的会员国在这方面提供援助。

支持武器禁运监测工作

32. 通过安全理事会实施武器禁运，冲突地区和冲突后地区的武器供应可由安理会制裁委员会设立各专家小组管理和监测。各制裁委员会的工作相当清楚地揭示了武器和弹药的贩运路线。从专家小组的报告中得到的最近的例子包括从布基纳法索向科特迪瓦的武装团体非法运送武器和弹药(见 S/2013/228)、从卢旺达和乌干达向刚果民主共和国的武装团体运送或提供武器(S/2012/843)、从厄立特里亚西部通过苏丹到巴勒斯坦经纪人并进而向埃及的武器贩运(S/2012/545)以及从利比亚向埃及、萨赫勒以及阿拉伯叙利亚共和国和乍得的武器贩运(S/2013/99)。

33. 非法武器交易可能导致范围包括从地方到洲际的运输。肆无忌惮的经纪人往往从多个国家运作，作为一揽子交易的一部分，提供资金和运输安排。许多是全球营运商，他们为几个冲突地区提供服务。安全理事会各制裁委员会及其专家小组需要适当能力来应对这些现实，办法是交流信息，从过去的小组的工作中学习，协调努力，以便可以对全球小武器扩散挑战、特别是对作为禁运对象的实体采取更有效的解决办法。

34. 专家小组通常只有一名武器专家。这种有限的的能力使各小组很难对进出禁运对象国的武器流动进行监测。维持和平行动可酌情提供额外支持。还可以利用联合国裁军事务厅的非正式的武器和弹药专家名册，以支持各制裁委员会的工作。

35. 安全理事会授权四个维持和平特派团——联合国科特迪瓦行动(联科行动)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国利比里亚特派团(联利特派团)和联合国南苏丹共和国特派团(南苏丹特派团)——协助监测武器禁运或和平协定中的武器条款的执行情况。此外，联刚稳定团和联科行动已获授权收集或收缴违反制裁的武器及相关物资，并酌情予以处理。

36. 在联科行动，根据第 2045(2012)号决议设立了综合禁运监测股，以监测禁运执行情况。安理会在同一项决议中重申，在科特迪瓦边界内，联科行动可于必要时酌情在不通知的情况下检查所有与禁运有关的场址和设备。联科行动还在科特迪瓦问题专家组在该国时向其提供协助。

37. 过去一年，联科行动对科特迪瓦国家武装行为体的设施和场地进行了 600 多次检查。与此同时，联科行动综合禁运监测股针对其关注的特定材料进行了 8 次额外检查，在阿比让机场和海港筛查了数百份文件，并在约 20 次武器收缴和前战斗人员解除武装活动中对武器和弹药作了记录。联科行动就通过分析记录材料确定的潜在违反禁运行为编制了约 60 个案卷和分析报告。

38. 联科行动还为科特迪瓦拟订了武器和弹药概况。这些概况根据相关生产者和生产年份编码列出武器弹药样品的种类和型号。概况加强联科行动查明可能违反禁运行为、甚至是涉及联合国实施武器禁运前所生产材料的违禁行为以及武器和弹药的非法跨界流动的能力。

39. 此外，由于执行武器禁运是联合国所有会员国的义务，所有维持和平、建设和平和有关政治特派团都应当有授权和能力，协助其东道国、特别是那些与武器禁运对象国接壤的国家履行武器禁运义务。

建议 6

非法武器和弹药的转移不仅在武器禁运监测组管辖范围内发生。为了更好地将有关数据连接起来并察觉扩散模式，我敦促安理会及其各制裁委员会和全体会员国确保专家组取得有效获得、分享和交流信息所需的支助。

建议 7

我鼓励安全理事会各制裁委员会考虑到其工作中的武器部分极为重要，充分利用联合国裁军事务厅的武器和弹药专家名册，包括将之用于为专家组甄选武器专家，或向武器专家提供更多支助。

建议 8

虽然每个维持和平、政治和建设和平特派团的任务规定是根据有关国家的具体需要和国情制订的，但安全理事会不妨在联科行动现有良好做法的基础上，责成在武器禁运对象国开展行动的联合国各特派团设立禁运监测小组，并协助其东道国政府遵守武器禁运义务，在这方面加强与其他特派团的合作。

建议 9

安全理事会不妨要求增加对与武器禁运对象国接壤的国家的援助。如果这些接壤的国家自身境内有联合国维持和平、政治或维持和平特派团，则安理会应授权这些特派团除其他外设立武器和弹药管理小组，以协助其东道国政府遵守武器禁运义务。

协助各国执行武器禁运

40. 第 1929(2010) 号决议所设专家小组指出，会员国的一项挑战是，安全理事会决议就处置在执行武器禁运过程中所收缴物品的要求提供的指导有限(见 S/2013/331，第 160 段)。

41. 此外，一些类型的收缴物品，特别是内有弹药的物品，可能容易发生意外爆炸。2009 年，一艘违反联合国制裁载有非法物资的船只上的爆炸物在塞浦路斯被收缴和储存。2011 年，大火点着内装没收炸药的约 100 个集装箱，造成 12 人死亡。

42. 应为国家当局和武器禁运专家处理收缴物品、特别是有爆炸风险的物品提供快速援助。关于弹药管理的“加强安保方案”内列一个机制，便利根据协助处理高风险弹药储存的紧急请求部署弹药专家。⁸

建议 10

安全理事会不妨鼓励各国利用现有工具、如“加强安保方案”快速反应机制协助执行武器禁运。该机制允许应要求快速部署专家协助从事弹药的处理、证据的收集和处置。还应鼓励利用其他工具，如国际刑事警察组织（国际刑警组织）开发的工具，协助各国执行武器禁运。

阻止小武器的流通：解除武装、复员和重返社会及安全部门改革方案

43. 产生小武器需求的推动因素范围广泛，包括社会、经济和政治不安全状况；薄弱或腐败的政府或执法机构；获取教育及经济发展的机会不足；国家未能保护易受伤害者；社会及经济差距；关于自然资源的争端；族裔冲突；冲突后解除武装力度欠缺；暴力文化。⁹

44. 冲突中和冲突后环境日益呈现非正规武装团体泛滥的特点，这些团体包括民兵、犯罪网络、自卫团体、无管制的私营保安公司及其他非国家行为体。联合国维持和平、政治及建设和平特派团的任务通常包括拟订和执行前战斗人员解除武装、复员和重返社会方案（复员方案）及东道国安全部门改革方案（安全部门改革）。然而，如果冲突后环境中的武装团伙和平民仍可轻易获取非法武器，那么即使努力解散武装团体及武装运动，再次爆发冲突的风险仍将会很高，而建设可持续和平的前景则会更加黯淡。因此，传统的武器控制措施必须与解除武装、复员和重返社会措施及安全部门改革措施相结合和相融合，同时针对武器的供应和需求采取干预措施。

45. 联合国维持和平、政治和建设和平特派团应与相关联合国实体、区域组织及民间社会密切合作，支持东道国努力履行根据现有全球及区域常规武器控制

⁸ 加强安保方案”负责监督《国际弹药技术准则》执行情况。这些准则是根据大会第 63/61 号决议（另见 A/63/182，第 54 段）制定的国际弹药储存管理标准。大会在 2012 年通过的第 66/42 号决议中欢迎《国际弹药技术准则》的完成和“加强安保方案”的制定。见 www.un.org/disarmament/convarms/Ammunition。

⁹ 例如，见 Ernie Regehr, “Reducing the demand for small arms and light weapons: priorities for the international community” (Project Ploughshares, July 2004)。可在下列网址查得：<http://ploughshares.ca/wp-content/uploads/2012/08/WP4.2.pdf>。

文书作出的承诺，并实施更长期的武器控制措施，如制定有效的进出口管制制度、设立国家小武器协调机构及拟订国家武器管理法律文书、发展武器标识、记录和追查能力以及建立适当的库存管理制度。在对这些特派团进行规划阶段，就应考虑到需要为有效执行小武器管制文书制定全面政策并建设必要的基础设施。

建议 11

鼓励安全理事会授权联合国维持和平、政治和建设和平特派团支助东道国尤其针对解除武装、复员和重返社会 方案以及安全部门改革方案中的解除武装方面，努力履行根据相关的全球和区域常规武器控制文书作出的承诺，包括建设执行长期武器控制和管制措施的能力。和平行动综合特派团规划及特派团日常行动中应考虑上述支助行动。为此，应利用联合国小武器问题协调行动机制拟订的《国际小武器管制标准》及《国际弹药技术准则》。

国家小武器基线库存

46. 刚摆脱冲突国家面临在整个政府及社会重建或改造各机构的挑战。这是一项长期的工作。¹⁰ 在重新评估国防需求时，需要盘点武器和弹药库。评估武器和弹药的库存量将有助于确定剩余量及需求量，从而为今后就购置武器采取谨慎的适当方法提供基础。

47. 科特迪瓦问题专家组已建议科特迪瓦政府与联科行动协商，拟订属于科特迪瓦安全部队的所有武器和弹药清单(S/2013/228)。利比里亚问题专家小组指出，利比里亚政府应在联利特派团协助下，对未来的任何武器采购进行一次需求评估，并确保购买的武器是各机构的安保运作绝对必需的(S/2013/316)。在武装冲突中保护平民方面，还提议如果联合国武器禁运与解除武装、复员和重返社会努力同时并存，则需要建立武器基线库存清单及武器标识和记录制度(见 S/PRST/2010/25，附件)。

48. 这些是宝贵的建议。刚摆脱冲突并有意清点其武器库存的国家在这方面尤其可从使用联合国常规武器登记册中受益。常规武器登记册创建于 1992 年，它提供各国自愿向联合国提供的包括小武器在内的武器进出口数据。¹¹ 重要的是，各国可采用标准的报告格式载入其军事装备信息。

¹⁰ 世界银行估计，建设充足的能力及国家机构需要一代人的时间。见《2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展》(2011 年，哥伦比亚特区华盛顿)。可从下列网址查得：http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf。

¹¹ 见 www.un-register.org/NationalHoldings/Index.aspx。

建议 12

在关于解除武装、复员和重返社会方案、安全部门改革方案、和平支助行动的讨论方面，或关于实施或取消武器禁运的讨论方面，安全理事会不妨吁请有关国家盘点其武器库存，然后报告其武器库存情况，以供列入联合国常规武器登记册。

三. 从各方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领

第二次联合国审查从各方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进度大会

49. 在我此前向安理会提交的有关小武器问题的报告中，我提到阻碍全面执行《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》及《使各国能够及时识别和追查非法小武器和轻武器的国际文书》的若干因素。这些因素包括文书中缺乏具体基准和数字化指标；对小武器与发展、武装暴力和性别平等更广泛专题问题之间关联性缺乏认识或认识不足以及难以在小武器问题跨领域方面开展协调。

50. 第二次联合国行动纲领执行进度情况审查大会于 2012 年 8 月 27 日至 9 月 7 日举行，并以协商一致方式通过了一整套力求直接解决上述若干问题的成果文件。在行动纲领成果文件中，与会国强调，小武器和轻武器的非法贸易继续使武装暴力得以加剧、危害了对国际人道主义法和人权法的尊重，为恐怖主义和非法武装团体提供支援，为跨国有组织犯罪以及人口、毒品和自然资源贩运提供了便利。此外，成果文件确认，小武器和轻武器的非法贸易阻碍了向武装冲突受害者提供人道主义援助，导致平民流离失所，破坏可持续发展及消除贫穷的努力(见 [A/CONF.192/2012/RC/4](#)，附件一，第一节，第 4 和第 5 段)。此外，还提出了应对刚摆脱冲突的国家所面临的安全挑战的建议。与会国鼓励进一步制定可提高国际合作和援助的可计量性及有效性的机制(见 [A/CONF.192/2012/RC/4](#)，附件一，第二节，第 5(c) 段)。

51. 在关于《国际追查文书》的成果文件中，各国承诺在依照《文书》规定追查非法小武器和轻武器方面与有关联合国机构、特派团及区域组织合作(见 [A/CONF.192/2012/RC/4](#)，附件二，(e) 段)，为维持和平特派团及其他相关实体在工作中进一步处理非法小武器问题开辟道路。在于 2011 年 5 月 9 日至 13 日举行的行动纲领政府专家不限成员名额会议上，一些国家表示其国家当局正在对安全理事会所设联合国制裁委员会下属的专家小组提出的追查请求作出回应(见 [A/66/157](#)，附件)。这是值得欢迎的动态，我敦促各国继续并加强与有关联合国机构、特派团及专家小组在追查非法小武器方面的合作。

52. 此外，鉴于小武器通常是通过国家警察及其他执法机构追查的，联合国实地警察部分、区域和次区域警察组织及国际刑警组织次区域局尤其可发挥重要作用，帮助国家当局在武器的标识和追查、作出记录及库存安保方面开展能力建设，包括在通过国际刑警组织提出追查请求方面的能力建设。

53. 在这方面，国际刑警组织拥有一系列工具(例如非法武器记录和追查管理系统)，可协助联合国实地的警察部分及国家警察和其他执法机构开展该项工作。此外，作为对联合国与国际刑警组织之间以前的一项合作协定的补充，联合国与国际刑警组织之间关于联合国安全理事会制裁委员会的合作安排，规定加强信息交流，包括监察组积累的可供会员国调查机构使用的文件共享。

建议 13

考虑到国际、区域和次区域组织及民间社会在执行《从各方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》方面发挥的重要作用(见《行动纲领》第二和第三节(A/CONF.192/15, 第四章))，我敦促会员国加强与这些实体的合作，以继续充分执行《行动纲领》及第二次联合国审查行动纲领执行进度大会成果文件。

建议 14

联合国维持和平行动警察部分、相关的区域和次区域警察组织及国际刑警组织次区域局应就小武器和弹药的标识、保存记录和追查与国家警察和其他执法机构开展合作，并加强其现有能力，并依照全球和区域标准执行库存安保措施。

建议 15

鼓励会员国就追查非法武器方面的信息交流与相关的国际、区域和次区域组织开展合作，并在武器追查工作中使用作为全球火器数据库的国际刑警组织非法武器记录和追查管理系统，以及国际刑警组织火器追踪请求系统。联合国维持和平行动也可与国际刑警组织国家中心局合作采取上述行动。

协助会员国执行《行动纲领》及解决与小武器有关的问题

54. 自从我提交关于小武器问题的上一份报告以来，联合国各实体继续在小武器管制领域向会员国提供技术援助，目的包括：进行国家小武器调查；制定本国立法框架；开展边防检查和执法合作方面的能力建设；提高对小武器危害的认识；

拟订国家小武器管制行动计划；收缴和销毁非法、剩余和不想要的武器；标识、记录和追查武器；以及从事小武器和弹药库存管理。

55. 反恐怖主义委员会执行局、反恐怖主义执行工作队的联合国反恐怖主义中心及联合国政治事务部与次区域和区域组织协作，发起了一项综合反恐战略，以除其他问题外处理中部非洲小武器和轻武器的不扩散。反恐执行局与反恐中心还在支持萨赫勒和马里布国家制定次区域计划，在 2013 年 3 月拉巴特举行的萨赫勒和马里布边境管制与合作会议基础上收缴和销毁非法小武器。

56. 2012 年，联合国地雷行动处在一些国家启动实施《国际弹药技术准则》。联合国毒品和犯罪问题办公室在拉丁美洲发起“全球火器方案”，通过向会员国提供立法和技术援助来促进批准和执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》。此外，联合国开发计划署(开发署)和联合国儿童基金会一直在许多国家开展各种项目，防止武装暴力并加强小武器和轻武器管制。开发署还向冲突中国家及武装暴力程度较高的国家提供支助，以加强法治、减少武装暴力并增强公民和社区安全，从而确保在努力控制小武器的同时采取行动，处理小武器需求问题及暴力根源。

57. 裁军事务厅与包括开发署及毒品和犯罪问题办公室在内的其他联合国机构协作，通过其 3 个和平与裁军区域中心(非洲区域中心、亚太区域中心、拉丁美洲和加勒比区域中心)在若干领域向非洲、亚洲和太平洋、拉丁美洲和加勒比地区会员国提供协助。这些协助包括：制定小武器和轻武器区域战略或国家行动计划；审查和更新国家小武器和轻武器立法；根据《国际弹药技术准则》及《国际小武器管制标准》提供武器控制技术标准和标准作业程序；对安全部队进行有关库存管理、武器的销毁、标识、追查及中介活动管制方面的培训；提供技术装备。这些努力力求将妇女、性别平等、儿童和青年、武装暴力、边界控制和海上安全等跨领域问题纳入小武器和轻武器控制措施。

小武器问题协调行动：一个联合国机构间机制

58. 自从我提交上一份报告以来，联合国系统主要通过小武器问题协调行动机制、也就是联合国小武器问题机构间工作队采取了进一步的步骤来促进政策协调。该机制加强了协调能力，包括制定国际小武器管制标准以简化整个组织在小武器和轻武器管制问题上的决策、方案拟订及做法。注重小武器的《行动纲领》执行支助系统在线平台(www.poa-iss.org/poa/poa.aspx)还促进了联合国系统各实体与各国以及民间社会之间关于小武器问题的信息交流。此外，该平台支持各国努力将打击非法小武器的现有资源与援助需求进行匹配。

五. 意见

59. 我欣见最近在全球一级小武器管制方面出现的积极进展。2012 年第二次联合国审查从各方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进

度大会通过了成果文件，表明各国仍然承诺打击小武器非法贸易。此外，大会在2013年通过了《武器贸易条约》，在解决无管制的武器和弹药贸易及其流入非法市场问题方面迈出了历史性的一步。

60. 维持和平和建设和平特派团必须日益强调非法小武器问题。鉴于这些特派团在实地提供增强战斗力的手段，通过解除武装、复员和重返社会方案及安全部门改革方案打击非法武器并促进法治，这一点特别重要。

61. 尽管国际社会作出了努力，对使用无管制武器的关切继续存在。在一些地区，武器是利润丰厚的私营海上安保行当的根基，这会提升已经很高的武器需求，并导致当地民众及在这一地区过往商业船只的不安全境况加剧。

62. 特别是在冲突和冲突后地区，应对武器和弹药扩散及滥用的挑战要求联合国、会员国、国际和区域组织、非政府组织及私营部门加强合作，在工作中寻求更强的协同增效作用。

63. 安全理事会有能力在解决非法小武器问题上发挥更大的作用，特别是可采取措施以提高武器禁运及武器禁运监测的成效，并为此加强维持和平特派团在解决非法小武器方面的任务规定，鼓励加强其下属的专家小组与联合国相关小武器机制之间的信息交流。