

利放弃大规模杀伤性武器计划的原因和影响

胡 光 媛

摘 要：在受美国遏制、制裁的国家中，利比亚的转变最为明显。2003 年 12 月，利继与英、美就洛克比空难事件达成协议后，又宣布放弃寻求大规模杀伤性武器计划，使利、美关系上的最大障碍得以解除，但利、美关系在短期内要得以恢复仍很难。

关键词：利比亚；美国；大规模杀伤性武器

abstract：Among the “rogue countries” contained and sanctioned by US, Libya has undertaken the most drastic overturn in its behaviour. After its agreement with US and Britain on Lockerbie Case, which led to removal of UN's sanctions on the country, Libya declared its denouncement of WMD programs. Libya's endeavors have removed the greatest obstacle in Libya-US relationship, and helps to relieve the political pressures on the Bush administration's combat to terrorism and proliferation.

key words：Libya；US；WMD removal of sanctions

1969 年，卡扎菲掌权后，开始实施亲苏反美的外交政策。作为苏联在中东地区的重要盟友，利致力于破坏西方国家尤其是美国的利益。据美称，自 70 年代早期，利就开始向众多激进组织提供资金和武器。冷战时期，利为弥补在常规军方面的不足试图发展大规模杀伤性武器，希望提高利在阿拉伯国家和非洲国家中的政治地位，想对以色列的核力量形成抗衡。70 年代后期，利开始发展核武器和生化武器，倚仗其丰饶的石油资源，从国外购买相关技术。据美称，利在核、生化武器方面均取得进展，其中化学武器发展最快。80 年代末、90 年代初，美观察家曾把利列入“大规模杀伤性武器扩散最为严重的国家”。^[1]

2003 年 12 月 19 日，在英、美领导人先行宣布利停止发展大规模杀伤性武器的决定后，卡扎菲郑重宣布，利将停止发展大规模杀伤性武器，完全销毁化学及核武器，导弹射程将限制在 300 公里以内，载重量不超过 500 公斤；向国际原子能机构公布一切发展核原料的行动，无条件同意国际核查人员立即进入利进行核查。此外，利还承诺将签署核不扩散条约的附加议定书，加入化学武器公约。利的这些举措受到英、美及国际社会的赞许，布什总统说：“这是朝着防止大规模杀伤性武器落入恐怖分子手中迈出的重要一步，如利实现了它的承诺，美将使利的诚意‘得到回报’，两国关系将得到改善。”

利放弃大规模杀伤性武器是与英、美 9 个月的秘密谈判的结果。早在 2003 年 3 月中旬，美发动伊拉克前夕，利就派特使与英秘密接触，表示愿意讨论

大规模杀伤性武器问题。两国特使在伦敦举行了多次秘密协商。布莱尔和布什紧急磋商后，动用大批外交人员、情报人员和武器扩散专家对利大规模杀伤性武器研究展开背景调查。数月后，美、英调查人员开始直接和利专家面对面地会谈。为表明诚意，卡扎菲邀请美、英调查人员赴利实地查看研制和储存大规模杀伤性武器的地点，甚至让他们检查武器设施。10~12 月间，美、英调查人员多次赴利，调查时间超过 3 个星期，地点多达 10 多处，其中包括提纯铀的核工厂。在考察中，利方还向美、英调查人员表示愿意加入化学武器公约，并“承诺彻底销毁所有化学武器库存和相关的军需设备”。^[2]

一、放弃的原因

1. 国内改革和外交政策的转变。英、美官方强调，在伊战中，是美的胜利和美、英先发制人的反恐决心对利造成震慑，迫使卡扎菲“改弦更张”。实际上，利的行为源于其国内外政策的发展和变革，尤其是在外交政策上的转变。“这种改变不是一蹴而就的，是经过 10 年的酝酿，进行国内改革以及出于商业目的而试图重新与欧洲交好。卡扎菲从原先的极端阿拉伯民族主义中走了出来，转向发展经济，需要西方的市场和投资，这意味着利要接受国际社会的普遍行为规范。”^[3]

冷战后，利面临的国内国际形势均发生了根本性变化：苏联解体使利失去赖以同西方抗衡的同盟，西方可一致对利施压。联合国的制裁迫使卡扎菲不得不考虑放弃“过时的”反西方意识形态和革命论调；冷战时期，卡扎菲极力在第三世界、阿拉伯国

家及非洲国家中树立威望,但这些努力收效甚微;冷战后,原不结盟国家都转向经济发展,卡扎菲的反帝理想失去同伴;在以色列问题上,卡扎菲一直坚持强硬立场,但阿拉伯国家却陆续同以、美达成和解,卡扎菲认为利不应再为虚幻的“阿拉伯民族主义理想”牺牲自己的国家利益,它逐渐放弃了阿拉伯民族主义,转而积极参与非洲地区事务。^[4]

2.为跟上经济全球化步伐,利开始了经济、政治改革,西方能为利带来的经济利益促使利改善同西方的关系。90年代中期,利国内经济衰退,伊斯兰势力和军队势力造成国内动乱,对卡扎菲政权的稳定造成不利影响。关于是否应实行经济改革和吸纳外资,卡扎菲最终选择了实用主义政策,走上发展经济的道路,并承认在经济全球化年代,“不同宗教文化和语言的国家应该建立联系”。^[5]

3.寻求解除制裁,除去“恐怖国家”头衔。解除国际制裁尤其是美国制裁是利的直接目标。自1986年美对利实行单边制裁和1992年联合国对利实行国际制裁以来,利经济受到重创,利称其因此蒙受了330亿美元的损失,世界银行的数据也高达180亿美元。^[6]支撑利经济的原油生产对欧、美资本和技术有很强的依赖,由于制裁,欧、美不再追加投资,利日产原油从70年代的330万桶减少到2001年的140万桶。生活必需品价格上涨、失业率上升都给利民众生活造成很大影响,不仅危及利国民经济,也导致伊斯兰势力和军队势力的动乱,对卡扎菲政权形成压力。利官员坦承,之所以就赔偿问题与洛克比空难遇难者家属达成协议就是为了“购买和平”,让联合国解除对利的制裁。^[7]在同英、美达成的赔偿协议中,利向每个遇难者家庭提供的1000万赔偿金为分期付款,利坚持,只有在协议签订后8个月内美取消对利的制裁并不再把利放在恐怖主义国家的名单里,这些家庭才能得到剩下的600万赔偿金。利这样做的目的是要把赔偿金的偿付同美取消制裁联系起来,用受难者家属的利益对美政府施压。

4.违禁武器计划陷入困境。利承诺放弃大规模杀伤性武器计划的另一原因是,由于利制造违禁武器的计划实际已陷入僵局,不如通过让步来达到同西方缓和关系的政治目的。在核武器方面,中情局对利的定位只是“次级别的核门槛国家。”^[9]由于利在1969、1975年先后签署和批准了核不扩散条约,1980年又同意让所有核设施接受国际原子能机构的

监视,所以利在发展核武器上受到很大限制。80年代末、90年代初,利曾被列入“大规模杀伤性武器扩散最为严重的国家”行列,但此后这种威胁已减弱,因为利是依靠国外技术来发展违禁武器的,严格的国际制裁对其发展违禁武器有很大影响。据《华盛顿邮报》报道,3月份国际原子能机构及英、美武器专家的核查结果证实,多年的国际制裁使利缺少相关技术和部件,在各种主要违禁武器的发展中都遇到严重困难。尽管利从黑市得到核弹头图纸,但在其过时的武器库中根本找不到任何相关的运载工具。利拥有较先进的化学武器,但它的运载装置的射程却不够。^[10]事实上,利发展违禁武器并没有达到它提高国家地位的效果,违禁武器也无法对本地区的其他国家构成威慑。仅从安全角度而言,利如果不再发展耗资巨大而未见成效的大规模杀伤性武器,反可集中力量从事合法的常规军备发展。^[11]据英《每日镜报》报导,利外长沙勒加姆在伦敦与英外交大臣杰克·斯特劳举行的联合新闻发布会上毫不掩饰地说,实际上,在伊战开战的前几年,利就停止了违禁武器计划,利甚至根本就没有开始制造真正意义上的核武器的步骤。^[12]

5.反恐背景下的利弊权衡。在美发动全球反恐战争的背景下,利支持恐怖活动的历史及其大规模杀伤性武器计划既可能使利成为美打击的目标,也可能换来巨额利益。利急于摘掉支持恐怖主义国家的帽子,是担心美把矛头指向它,9·11后,利的反恐表态十分及时、明确,除外交支持外,还向美提供有关基地组织的情报。而伊战则是最终推动利做出了放弃大规模杀伤性武器的决定。

对比放弃还是继续实施大规模杀伤性武器计划的得失,放弃对利是利大于弊,可免受美压力。在长达9个月的谈判中,英、美向利做出了具体承诺,最终达成双赢的交换。沙勒加姆外长说:“利并没有让步,我们放弃计划是政治上的需要……这不是被迫之举,我们想获得美国人和英国人的帮助,这对我们而言更加有利。”^[13]布莱尔说,英、美提供的“实惠”对卡扎菲有很大吸引力。英国《卫报》指出,这些“实惠”除经济利益外,利还可“光彩地”发展常规武器,并可将利年轻人送往西方留学。^[14]

二、国际影响

1.对美反恐战争的影响。继打赢伊战后,美迫使伊朗同意签订核不扩散条约附加议定书,萨达姆

的逮捕似乎证明布什的先发制人及崇尚武力的外交政策发挥了作用,而利放弃大规模杀伤性武器计划又给布什主义添上了成功的花环,为其减轻了不少政治压力。利在废除违禁武器问题上采取合作态度对美的反扩散战略起到积极作用,由于利的许多核设施都来自它国,美和国际原子能机构都试图顺藤摸瓜,弄清核武器国际黑市的网络,而利也表示会提供它所了解的信息。此前,美得到利从巴基斯坦获得核弹头的图纸,巴成为美怀疑的对象,最近巴政府也承认国内科学家曾以个人身份向利提供核技术,朝鲜也被证实曾向利出售过飞毛腿导弹。

对利的合作态度,白宫称是“布什总统实行的反大规模杀伤性武器扩散的国家安全策略取得的成果”^[15]。布什政府显然想借利事例造成这样一种舆论导向——伊战的胜利、萨达姆的被捕吓倒了卡扎菲,后者因“担心下一个就是自己”而被迫做出让步。白宫更想把利作为成功的先例来对美领导的反恐和解除大规模杀伤性武器的强硬策略找到理由,要其他国家效法。但是,利事例并不能证明布什政府的先发制人的强硬外交政策取得效果,相反,“这个巨大的进步恰恰是对布什政府总体外交政策的一个360度的大转弯”^[16]。以先发制人战略为核心的布什主义是以国家恐怖主义来对付国际恐怖主义,但利比亚事例恰恰说明外交在很大程度上也能改善美的国家安全。布莱尔说:“利比亚事例说明防扩散问题可以通过协商、谈判和负责的国际机构来解决。扩散国家能够自愿和平的放弃扩散计划。”^[17]另外,利大规模杀伤性武器问题的解决从最初的谈判到最后的核查、处理,都同英国及国际原子能机构的努力有很大关系。在美今后的反恐行动中,美政府应加强以经济、外交等软手段来处理同“危险国家”的关系,美应该意识到多边主义力量的重要性,加强同其他国家及相关国际组织的协调、合作。

2. 对中东局势的影响。利决定放弃研制大规模杀伤性武器计划,使中东形势更趋复杂。对利的做法,阿拉伯国家的反响并不积极,除埃及和伊朗公开对利的决定表示欢迎外,其他阿拉伯国担心,美国不费力就除去其在中东的一个障碍,这是美进一步改造中东的迹象。利的行为不仅会加剧中东各国对以色列军事优势的忧虑,也可能使另一个被美怀疑有核计划的国家叙利亚陷入困境。分析人士认为,随着利的中立化,布什政府很可能把目标对准叙

利亚。金字塔政治和战略问题研究中心的分析人士迪亚·拉什万说:“卡扎菲使叙利亚陷于困境。如果美把利作为榜样,叙将面临巨大压力。”叙著名政治分析人士伊马德·舒艾比估计,华盛顿将以利为例向除以色列之外的其他国家施压。他说:“利单方面采取行动,在没有带来任何地区利益的情况下浪费了一张可以向美施压的王牌……”^[18]

利的让步增加了以色列的核问题对美的压力。中东地区,以色列拥有核武器是公开的事实,卡扎菲寻求核武器的一个借口是“既然以色列拥有核武器,阿拉伯国家也可以有”。卡扎菲在宣布放弃大规模杀伤性武器的同时,就提出其他国家尤其是中东和非洲国家也应该仿效它,实现中东地区无核化。在此后的采访中,卡扎菲明确表示,以色列也应该公布它的核能力,并称利的行为“勒紧了以色列的脖子”。利宣布放弃核计划,无疑使以的核能力显得更没道理。伊拉克战败,一向被认为是以安全威胁的伊朗和利比亚又先后表示要暂停和放弃大规模杀伤性武器,美正一步步地清除让以色列保留核力量的借口。美紧盯着阿拉伯国家的核计划,却拒绝对以拥有核武器一事表态,这充分体现了9·11后美在解除违禁武器计划方面的双重标准,使阿拉伯国家十分不满。叙利亚明确表示,只有以色列放弃核计划,叙才有可能解除核武器。

三、对利、美关系的展望

利放弃大规模杀伤性武器的做法受到国际社会的普遍欢迎,改善了其国际形象,加强了它同西方国家的关系,回归国际社会的努力也取得成功,在欧洲的效果尤为明显。这既是出于欧洲国家所倡导的以和平外交来解决恐怖主义问题的主张,也是因为它们在利拥有重要的经济利益。

与欧洲国家不同的是,美对利的回应更谨慎,对利的政策也不会出现急变。美、利关系存在多种症结,在利按安理会要求同英、美就洛克比空难问题达成协议后,利要排除的障碍有支持恐怖主义和寻求大规模杀伤性武器问题。表面看,利已满足了同美实现关系正常化的条件,但在美倾全力反恐和反扩散背景下,利期望美立即给予回报并不现实。因为“9·11和紧接着的对恐怖分子可能拥有大规模杀伤性武器的威胁使美要重新审视对利政策变得更难”^[19]。利也意识到这一点,所以9·11后,卡扎菲立刻谴责恐怖主义,同恐怖主义划清界限,并同

美分享有关利国内与本·拉登恐怖分子有联系的组织的情报。但是,鉴于利同恐怖主义有过联系,并长期对研制大规模杀伤性武器和武器运载系统怀有兴趣,这使美对利政策不大可能发生迅速变化,如利所期待的那样立刻解除对其的单边制裁。美一方面是希望利在反恐和放弃违禁武器问题上做到名副其实,对其核计划及武器、技术来源向美和盘托出;另一方面,美还不能确定卡扎菲政府的真实意图,担心利出现反复,给美的反恐战争产生不利影响。

不过,可以确定的是,美必然要回应利的举动,因为国际社会尤其是欧洲国家已对利做出积极表示,美维持单边制裁的理由已显得越来越站不住脚,并且国际制裁的取消已经削弱单边制裁的效力,随着欧洲逐渐加强同利的关系,美单边制裁很难维持下去。更重要的是,美要利用利比亚案例为反恐和反扩散树立榜样,因此,摆在布什政府面前的问题是,美是否具备把一个改弦更张的敌对国家重新融入国际社会的能力。因此,在胡萝卜加大棒的外交政策中,美有必要利用软手段来逐渐改善同利的关系,这样才能鼓励利继续沿着合作的道路走下去,向其他国家展示出同美合作的好处。目前,美已经采取了一些措施,如一月底,美国会代表团访问了利,并会见了卡扎菲,向利表示只要利坚持与联合国和美合作,利、美关系将逐步得到改善。^[20]2月10日,美、利官员都证实美已向利派出了外交官,双方将先从联络代表处^[21]层次开始恢复关系。另外,美于2月26日宣布正式取消对利的旅游禁令,以作为对利放弃核武器计划决定的回应。据悉,布什政府还在考虑向利提供人道主义援助和其他援助。^[22]3月23日,美助理国务卿伯恩斯特访利期间,同利官员的会谈已经涉及到双边“贸易和投资正常化以及利在美设立利益代表处”等问题。^[23]

至于何时同利实现关系正常化,以及利最关心的美取消对其的制裁及“恐怖主义国家”头衔问题,美政府仍拒绝给出具体时间表,但根据美专家设定的“路线图”,美只会逐步放松对利的制裁,首先从非石油领域开始放开对利的经济制裁,直到最终永久解除所有制裁;允许利进入国际资本市场以及以“联络代表处”形式从底层恢复双方的外交联系;最后阶段是双方商业关系的正常化及恢复到大使级外交关系层面,“除非等到卡扎菲下台后,这些(最后阶段的)行动都是不可能的。正常情况下,这些

转变需要几年时间才能完成。”^[24]

注 释:

- [1][8]Jogh Eledrige:(reassessing Libya:an analysis from Jane's NBC defense).<http://www.janes.com/security/international-security/news/nbcd/nbcd031223-1-n.shtm>.
- [2]Patrick E. Tyler and James Risen:(Libya arms talks lasted. months).www.iht.com/articles/122367.htm.
- [3]Two Decades of Sanctions, Isolation Wore Down. Gaddafi.<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A16583-2003Dec19.html>.
- [4][5][6]Ray Takeyh :The rogue who came in from the cold. Foreign Affairs. May/June 2001. Vol. 80, Iss. 3.
- [7]<http://www.cnradio.com/international/200402250009.html>.
- [9]Joby Warrick and Peter Slevin . (Libya's Disclosures Put Weapons in New Light Programs for Unconventional Arms Were Ambitious, but Plagued With Problems) Washintonpost Tuesday, March 2, 2004; Page A01.
- [10]Anjali Bhattacharjee and Sammy Salama.Libya and Nonproliferation" Center for Nonproliferation Studies.<http://cns.miis.edu/pubs/week/031223.htm>.
- [11][12]《英报称利比亚对美英耍花招放弃核武另有企图》,新浪网2004年2月12日。
- [13]《利比亚、伊拉克为何待遇不同?看安静外交的背后》,载《中国日报》2003-12-22。
- [14]"The President's National Security Strategy to Combat WMD , Libya's Announcement".<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031219-8.html>.
- [15]Hussain Khan. (Qaddafi, Not a Victim of Bush Doctrine).<http://www.usa.mediamonitors.net/content/view/full/3410/>.
- [16]"The World Just Got Safer. Give Diplomacy the Credit".<http://www.ceip.org/files/nonprolif/templates/Publications.asp?p=8&PublicationID=1445>.
- [17][23]路透社:《利比亚向美低头,阿拉伯国家忧心忡忡》,新华网2003年12月23日。
- [18]Ronald Bruce St John."New era in American-Libyan relations". Middle East Policy. Sep 2002. Vol. 9, Iss. 3.
- [19]《美国和利比亚有望年底之前全面恢复外交关系》,新华网2004年03月01日。
- [20]"interests section"为层级最低的外交关系,本身不设置代表处,只在驻在国的别国大使馆内设置外交办公处所,以保护当事国在驻在国的利益。
- [21]《美国重新向利比亚派遣外交官,两国建立外交联系》,新浪网2004年2月11日。
- [22]《美助理国务卿访问利比亚,互利成就破冰之旅》。<http://news.sina.com.cn/w/2004-03-25/15452139874s.shtml>.