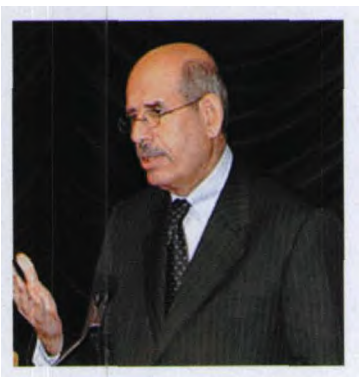


重温核不扩散的基本原则

穆罕默德·埃勒巴拉迪博士

在半个世纪多一点的时间里,核武器时代已经见证了 125000 多枚核弹头的制造——大部分弹头的爆炸力超过投在日本广岛的“小男孩”原子弹。核武器试验已导致在大气、空间、水下和地下进行 2000 多次核爆炸。尽管冷战已经结束,但在一切类型的“大规模杀伤性武器”——核武器、生物武器和化学武器——中充满着不扩散和裁军的挑战,而且冷战遗留的一个持久问题是高浓缩铀和钚之类的武器可用易裂变材料供过于求。虽然我们还没有达到 20 世纪 60 年代的预测——最终会有 15—20 个核武器国家,但 40 年后的不幸现实是,至少有 8 个国家据信有核武器,因而,无核武器世界的目标依然难以实现。

有 188 个缔约国的 1970 年《不扩散核武器条约》(NPT)是全球核不扩散和核裁军努力的基石,而且尽管目前存在挑战,它在今天的重要性不亚于以往。但是,如果我们要向前迈进,我认为,



重温现有制度的若干基本假设和特点,并且考虑若干新的方案,这一点是必不可少的。

处理“有核国与无核国”的不对称性 NPT 核心的一个关键假设是,核武器国家与无核武器国家之间的不对称性将逐渐消失。两类不同国家做出了不同的相互有关承诺:5 个核武器国家——即 1967 年 1 月 1 日以前制造并且爆炸了一枚核武器的国家——承诺通过“真诚”谈判放弃核武器;一切其他国家承诺不获取核武器,并且

接受 IAEA 核查其一切和平核活动,以此换取和平核技术。

但是遵守这些承诺的记录有好有坏。全球在获取和平核技术——与能源生产、人体健康、水管理、粮食生产和环境恢复有关的技术——的好处方面,的确已经通过 IAEA 和其他组织的技术传播努力取得了巨大的进展。

另外,核不扩散制度在总体上一直是成功的——尽管存在我稍后谈到的一些缺点。虽然在核裁军战线已经取得进展,但还有很多的工作有待完成。核裁军战略在很大程度上一直着重于两个最大的核武库持有者之间的双边核军备控制协定谈判,以及几项旨在控制核武器的数量和质量发展的多边协定。

虽然冷战的结束作为一种动力,曾使核裁军在 20 世纪 90 年代初期和中期取得

埃勒巴拉迪博士是 IAEA 总干事。本文基于他在 2002 年 11 月举行的卡耐基基金会不扩散会议上所作的主旨讲话。更多信息载于 CEIP 网址 (www.ceip.org)。

某种进展,但在这10年的后期,核裁军进程不幸放慢。虽然1994年生效的START I条约曾使部署的战略武器水平得到显著削减,但是1993年签署的START II条约已经被人抛弃。

随着1996年9月缔结《全面禁止核试验条约》(CTBT),旨在结束核武器发展的努力实现了一个重要里程碑。但是,在该条约生效所需要的44个批准国家中,进展的步伐一直缓慢——而且美国参议院1999年拒绝CTBT,使该条约受到明显挫折。在就一项任务达成协议7年多以后,“易裂变材料禁产条约”(FMCT)的谈判在日内瓦继续被冷落。

这些问题究其原因,一般是对核威慑论继续依赖和缺少一个总体裁军战略。在某些场合——例如在CTBT和“生物和毒素武器公约”的场合——进展一直缓慢,其部分原因是一些人对各自核査制度的可靠性感到怀疑。这些倒退已经导致裁军进程停滞,并且抑制了对进一步进展的希望。

2000年NPT审议会议,依靠1995年使NPT被无限期延长的那些决定和决议,产生了若干个令人鼓舞的承诺,尤其是核武器国家做出了完全消除其核武库的“明确承诺”。但是过了不到两

年,我们却离这些承诺急转而去,核裁军的“13步”中的若干步——例如“不可逆性”、“START II、START III和ABM条约”、进一步“单边”削减核武器、“增加透明度”、“进一步减少非战略核武器”,以及NPT第六条执行情况“定期报告”——没有具体的后续行动,并且在某些场合被抛弃。

这并不是说已经没有令人鼓舞的迹象。2002年中期,俄罗斯与美国两国总统签署了一项旨在到2012年底将各自已部署的战略核弹头分别进一步削减到1700枚和2200枚的条约,并且商定把更多易裂变材料移到军事应用范围以外。此外,8国集团首脑在2002年6月的峰会上建立了“全球反对大规模杀伤性武器和材料扩散的伙伴关系”,并且承诺在下一个10年中筹集多达200亿美元的资金来资助尤其是对过剩武器来源易裂变材料的处置活动。

但是在每个基本方面,被美国总统肯尼迪称为“有核国”和“无核国”之间的不对称性仍然存在。此外,某些核武器国家已经改变方向,强调核武器在保卫国家安全利益中仍然有价值,并且讨论发展新型核武器的可行性以及在什么情景下可以对无核武器国家使用核武器。

我认为,这种不对称性持续得越久,越可能变成对不扩散制度基础的威胁。正如堪培拉委员会几年前所说的那样,目前这种状况“是不能持续的,(因为)任何国家拥有核武器都会不断地刺激其他国家去获取核武器”。虽然期待在最近的将来实现完全的核裁军是不现实的,但所有各方在履行现有承诺中采取一些渐进措施是必不可少的,这些措施可表明其减少核武器数量和对核武器的依赖的意愿。

实现核裁军的重要一步,将是对已持续很久的“核威慑”论进行重新审查。这个理论仍然深嵌在所有核武器国家的国家安全战略中,并且被许多无核武器国家继续依赖,将所谓的“核保护伞”安排作为其安全政策的一个重要部分。

实际上,不管核武器在冷战时期有怎样的威慑效应,它们目前正逐步丧失作为一种势力通货的价值——尤其是在防止地区冲突方面和在对付亚国家恐怖集团的威胁方面。既然核武器惟一被理解的合法用途是为了最终保全一个国家,核武器国家就起码应该能够更快地将其武器存量减少到一个微小的最低量。

加强核査制度 1991年海湾战争后伊拉克秘密核

武器计划的发现,使人们痛苦地认识到,以已申报的核活动为重点、对信息和场地接触有限的 IAEA 核查体系,不足以使 IAEA 提供 NPT 所要求的那些全面和平应用保证。这种明确的认识促使国际社会大大扩展 IAEA 的核查权利,并将这些新的权利载入 1997 年的保障协定附加议定书中。与此同时,还向所有国家提出签署附加议定书的要求。

对于保障协定和附加议定书均已生效的无核武器国家,IAEA 现在不仅能够提供有关已申报的核材料转用情况的可信保证,还能够提供同样重要的有关不存在未申报的核材料和活动的可信保证。不过,令人遗憾的是,许多国家还没有采取必要的步骤来与机构缔结所要求的保障协定,更不用说附加议定书了:NPT 的 49 个无核武器缔约国仍然没有保障协定,而且自 1997 年《附加议定书范本》被通过以来,只有 28 份这样的附加议定书已经生效。很明显,为确保各国更加认真地履行不扩散义务,还需要做更多的工作;不过,我要指出,一些无核武器国家正在以核裁军方面缺乏进展为由,回避自己缔结所要求的保障协定附加议定书的意愿。自然,没有保障协定,机构便不能完成任何核查活

动,或提供任何不扩散保证。而且,对于无附加议定书的国家,IAEA 的接触权基本上仍与伊拉克事件以前时期一样。IAEA 要提供所要求的保证,就必须有所需要的权限。

显然,IAEA 核查制度的成功将在很大程度上取决于所有 NPT 无核武器缔约国能否普遍加入保障协定和附加议定书。机构还必须有足够的财政资源;尽管我们的责任在不断增加,保障预算和有关这个问题的机构预算的其他部分 15 年来一直被冻结。这是施加在所有联合国系统组织——不论其责任、优先次序或运作模式如何——的全面实际零增长政策造成的结果。这种状况如果继续下去,将不可避免地损害机构实施可信的核查的能力。幸运的是,最近有一些成员国——包括美国——已经认识到增加 IAEA 资源的重要性,并且正在提倡这种增加。

与成员国在信息共享领域更密切地合作,也将有利于 IAEA 的核查制度。不论某个国家掌握了与可能违约有关的哪种信息,只有通过 IAEA 凭借核查的手段才能证实这种信息,而结论也只有通过 IAEA 才能做出。因此,及时从各国得到有关被断定的违约行为的信息,其价值是怎么强调也不过分。

我可以说,在为机构能及时获取有关信息拟订既保护信息的机密性又尊重机构的独立性的操作方法方面,正在取得令人满意的进展。

违约行为处理的一致性

不扩散问题中最引人注意的方面,就是履约问题——目前则是伊拉克和朝鲜民主主义人民共和国(DPRK)的有关情况。

伊拉克 在最近为《华盛顿邮报》撰写的一篇评论中,我曾澄清我所认为的在伊拉克武器视察的目的和价值(见第 7 页方框)。视察活动尽管在 1998 年 12 月突然中断,但已成功地阻止伊拉克发展核武器计划的努力。我们已经使伊拉克的核计划失效,已经将伊拉克与核武器生产有关的一切设施和设备摧毁、移出或变得无害——大部分工作于 1992 年底前完成。我们已经没收伊拉克的武器可用材料——主要是研究堆燃料,并且在 1994 年 2 月以前将这些材料运出该国。另外,尽管我们没有说我们有绝对的把握,但是我们相信,我们没有忽略伊拉克核计划的任何重要部分。

1998 年 12 月,由于军事打击逼近,IAEA 和 UNSCOM 在伊拉克的视察活动被中断。虽然自那时起,卫星监测和其他分析工作一直

继续进行,但是远距离的分析不能代替视察,也不能使我们对这中间的4年里发生的事情得出结论。核实这种事实的惟一途径就是视察。

随着安理会于2002年11月8日通过第1441号决议,我们恢复了在伊拉克的视察活动,汉斯·布利克斯和我于11月底率一组视察员先行到达巴格达。在伊拉克的视察的成功,我认为将取决于5个相互有关的前提条件:(1)立即和不受限制地进入伊拉克的任何场所和场址,以及充分行使安理会赋予我们的所有权限——包括新决议中规定的附加权限;(2)随时接触信息的一切来源——包括及时的情报机构信息;(3)安理会提供统一和明确的支持,以及在违约的场合迅速采取行动的决心——这一点,在我看来,是视察员可能得到的最好支持和对付违约的最好威慑;(4)伊拉克提供积极的合作,以及持续地表明它愿意保持透明,并且不附带任何条件地使视察员能够完成其使命;和(5)保持视察过程的完整性和公正性,不受外来干扰影响,以便确保得出的结论被所有各方认为是客观的和可靠的。一些国家政府试图渗入视察过程的努力最终将事与愿违,因为这样的努力

将导致对视察过程的破坏,更不用说它的可靠性。

我希望并相信,被赋予适当权限和得到必要信息的视察员们应能够有效地核查伊拉克的裁军。我认为,使用武力明显应该是最后的手段,而不是第一选择。但是,无论在可预见的未来事件如何发展,从长远看,视察都将是确保在伊拉克或其他地方发展核武器的秘密努力被探知和被阻止的关键。我们没有把握说,例如,伊拉克新的民主政权或其他性质的政权将自动放弃非常规武器,如果这种放弃被认为与其威胁判断不一致的话。因此,我们要尽一切努力,使作为整个核武器控制努力核心的视察在伊拉克和其他任何地方获得成功。这就要求我们继续吸取过去的经验,改进保障体系,尤其是继续朝着这个目标共同努力。

DPRK DPRK于1985年12月加入NPT,但是它的保障协定到1992年4月即加入NPT6年以后才生效。之后不久,即1993年,DPRK被IAEA和安理会宣布为不遵守其保障协定。这是因为DPRK一直没有向机构提供核查其有关受机构保障核材料的申报完整性和正确性所需要的信息和场所接触。

我们的估计是,核查DPRK初始申报的正确性和

完整性所需要的工作,在DPRK提供全面合作的情况下,可能要用3—4年的时间。这项核查工作除了是DPRK保障协定的一项基本义务外,还是根据美国 and DPRK之间的框架协议交付关键核部件——到2005年中期可能开始交付——的一个前提条件。因此,我一直不断地敦促DPRK同意启动这个核查过程。

最近的信息一直暗示,在过去的几年里,除其他活动外,DPRK还一直在继续实施生产高浓铀的计划。我们已经要求DPRK证实这些报道,并且已经向其建议在一个高级层次上讨论这些问题和与其开始履行不扩散义务——要求该国的所有核材料都要申报和接受IAEA保障——有关的所有其他问题。(2002年底的其他发展事态之一是,IAEA理事会通过一项赞同机构正在进行的努力和敦促DPRK全面履行义务的决议。)

正如你们所了解的,人们在对两个正在违反其不扩散义务的国家——伊拉克和DPRK——采取的不同方法之间继续进行着比较,并为方法上的这些差别提出了多种解释。显然,这两种情况不同并且都是高度复杂的,因此必须有不同着重点地使用鼓励和抑制措施——“胡萝

卜加大棒”——便是可以理解的。不过我认为,虽然不同的情况可能需要不对称的响应,但是就不履行不扩散义务而论,为维护不扩散制度的可信性,在所有场合正确的方法应该只有一个——零宽容。

加强不扩散制度 在进行以上工作的同时,我们应该继续探索加强不扩散制度的切实可行途径。眼下的事情是,对待3个继续留在不扩散制度以外的国家应该采取什么方法。我认为,我们不应该继续把这些国家当成“旁观者”,而应该促使它们在加强不扩散制度和推动核裁军的全球努力中起伙伴的作用。

在出口控制方面有一个很好的实例。印度和巴基斯坦都继续运营一些受IAEA保障的核反应堆和相关设施,然而——由于出口控制——这两个国家都不能得到急需的核安全设备和技术。我们必须寻找实施约束的机会,不光靠制裁,还要靠鼓励,不要专注于一种否定政策。例如,为了换取核安全援助——根据核供应国集团(NSG)的导则预见的一种例外——这样的国家可能保证遵守NSG导则并且积极支持CTBT和FMCT。

致力于新的安全方针

我最后的主题是安全的基本

问题。为理解如何才能向前迈进,我认为我们必须不仅研究症状,还要考虑根本的原因——引起核扩散的那些“驱动器”和动力。例如,为什么重复扩散活动的地区是中东而不是斯堪的纳维亚?显然,造成这种可能的是持久的冲突和紧张的局势。对于作为扩散问题另一个“温床”的南亚,可以同样这么认为。

在某些地区,基本的安全问题——通过我上面提到的“核保护伞”安排和通过地区安排与调解——已经被大体解决。因此,在安全问题已被解决的地区,几乎没有或根本没有对大规模杀伤性武器的“需求”。但是,那些安全欠缺和冲突未解决的地区也是有持续“需求”的地区,这一点不应令人惊奇。

在每个这种问题地区中,冲突和扩散问题已存在了一段时间——在某些场合被遮盖或忽视。在这样的地区背景下,一个国家拥有大规模杀伤性武器明显会刺激其他国家获取这样的武器。因此,对这些地区的每个地区而言,有关地区安全的讨论不可能与地区争端的解决割裂开来,必须在同时全面考虑所有各方安全利益的情况下加以处理。对一方来说是完全的安全安排,可能是对另一方的完全的不安全安排。

最近形成的一种战略需要更加依赖地区安全体制,例如已在欧洲建立的那种体制。这些体制如何有效将有待观察。不过我认为,向前迈进——不仅在解决扩散问题方面,而且在有意义地削减现有核武库方面——的可能性,关键取决于我们拟订可靠的替代安全战略的能力。这些战略不包括核威慑的成分,是实用的,并且是一切国家能够满怀信心地依靠的。

为此,迫切需要使《联合国宪章》规定的1945年集体安全体制重新获得活力,这样就要扩大对国际和平与安全的威胁的定义,使之不仅包括军事威胁,而且包括与缺少良好的统治方式和篡夺人民的主权、与对经济和社会的发展的不切实际的要求以及否定人权有关的威胁。同样重要的是,迫切需要安理会改革以便更好地反映最近几十年不断变化的现实,并且通过明确定义的“行事规则”使安理会不仅能够响应而且能够防止对国际和平与安全的威胁。改革的方面可以包括:解决争端的功能机制——酌情包括诉诸于国际裁判和仲裁,适应不同制度和不同情况的灵活的违约行为处理办法,用以控制和管理初发争端的容易派出和装备更为精良的联合国部队,以及商定的否决权使用

视察是关键

作为为确保伊拉克的裁军而工作的主要核视察员,我认为在目前这个决定性时刻,最重要的是要搞清在伊拉克进行武器视察的目的和价值。由一个公正的、可信的第三方进行视察,几十年来一直是国际核军备控制协定的基石。在有实施秘密核武器计划意图的地方,视察是有效的探测和威慑手段。

从1991年到1998年,国际原子能机构根据联合国安理会授予的广泛权限,成功地阻止了伊拉克为发展核武器——最致命的大规模杀伤性武器——所作的努力。正如布什总统2002年10月7日在辛辛那提所说:“在1998年因被阻挡而不能进入伊拉克之前,国际原子能机构拆除了大量的核武器相关设施。”

我们已使伊拉克的核计划失效,没收了它的武器可用材料,将它的所有与核武器生产有关的设施和设备摧毁、移出或变得无害。因此,虽然我们并没有自称有绝对的把握,但是我们确信我们没有忽略伊拉克核计划的任何重要部分。

问题出在1998年,那时由于军事打击逼近,一切视察被停止。虽然自那时起,卫星监测和分析工作一直继续进行,但是远距离分析不能代替视察,也不能使我们能够对这中间的4年里发生的与伊拉克核武器发展有关的事情得出结论。证实这些事实的最好途径是视察员返回伊拉克。

4年后,视察大门终于重新打开,我们应该利用这个机会。在伊拉克进行的视察——不仅在消除核武器方面,而且在消除生物武器和化学武器方面——的成功将取决于5个相互有关的前提条件:

1. 全面和明确的视察权限,这意味着对伊拉克内的任何场所——包括总统地点——可以立即

和不受限制地出入,以及为确保视察员能够安全和有效地工作在通讯、运输和其他后勤方面做出实际工作安排。

2. 随时接触信息的所有来源,包括自由地与伊拉克相关人员在这些人不受报复的恐吓或威胁的情况下进行谈话,以及接触来自其他国家的信息和从航空监测与其他视察活动中得到的信息。

3. 安理会提供统一和坚定的支持,决心迅速和有力地处理伊拉克方面的任何违约行为或不合作。这是确保伊拉克履行义务的最好威慑。

4. 保持视察过程的完整性和公正性。必须有一个不受外来干扰的公平和公正的视察制度,以确保我们的结论被所有各方认为是可靠的。

5. 伊拉克提供积极的合作,包括其政府持续地表明,它愿意保持透明,并且向视察员提供便于其完成任务的一切条件。如果伊拉克例如通过提供一份有关其武器相关设备和活动的全面和“最后的”申报来采取这样的主动行动,即不仅被动地履行义务,而且提供积极的合作,视察工作便会变得更为方便(视察过程也会缩短)。

在伊拉克进行视察的同时,还应该在世界范围内采取强有力的行动,以确保核材料的实物保护、对武器相关出口的有效控制,以及对非法贩卖企图边境监测。

不管在不远的将来事件如何发展,在长期内,视察都将是确保在伊拉克或其他地方秘密发展核武器的努力被探查和被阻止的关键。

我要做出一个双重呼吁:一是呼吁伊拉克政府提供世界正在要求的绝对合作;二是呼吁国际社会在采取其他替代办法之前给视察一个机会。
——2002年10月21日《华盛顿邮报》所载的埃勒巴拉迪博士短评。

限制。

结论 尽管存在我今天所概述的这些挑战,我仍非常相信多边条约制度在防止大规模杀伤性武器的进一步

扩散和使用中的贡献。值得回忆 Omar Bradley 将军实际上是在半个世纪前说的话:“我们已经解开原子的奥秘,同时也忘记了‘山上宝训’。

我们对战争的了解多于和平”。我相信,我们都将继续共同努力,以证明自 Bradley 将军说这些话以来我们已经汲取了一些教训。 □