

国家的观点

澳大利亚、古巴和南非对加强了的保障的看法

澳大利亚：坚决支持

IAN BIGGS

澳大利亚之所以对加强了核保障体系感兴趣，是因为它决心使核武器不扩散。我们和国际社会一起，从20世纪90年代初期的那些事件中，得出了核保障体系需要加强的结论。

我们对不扩散的信心有赖于《不扩散核武器条约》(NPT)的全球框架，依据该条约相互做出的承诺，以及一个公正实施一整套检查措施的主管视察机构。

澳大利亚对不扩散及其保障的热情基于以下两点：

- 我们认识到，我们这个地区几十年来在战略上相对稳定，是由于不存在大规模杀伤性武器而带来的幸事，并且是不容损害的；
- 我们好不容易地达成了下述政治共识：澳大利亚

特别是通过铀出口参加国际核工业，是一种负责的态度，但条件是能使我们相信澳大利亚人没有无意地助长核武器扩散。

通过与我们的贸易和合作伙伴达成的双边协议，以及多边机制，坚持实施强有力的可实现的保障，是我们为促进别人开发核动力和相关技术必然要做的事(按最高的可能的安全标准)。

1956年IAEA《规约》大会第一次全体会议以来，澳大利亚人一直参与IAEA的保障体系。1973年我们加入NPT，并于1977年开始缔结双边保障协定。当然，已形成一些惯例，但现在的安排涉及：

- 通过外交部和贸易部的核政策司制订国家政策；
- 由澳大利亚核科学技术组织(ANSTO)开发科学专门技能；和
- 由澳大利亚保障和不

扩散局(ASNO)拟订和运用保障概念(该局还管理我们对其他大规模杀伤性武器条约——主要是《化学武器公约》和《全面禁止核试验条约》——的介入)。

来自ANSTO和ASNO以及澳大利亚一些大学的澳大利亚人一直担任视察员，并且我们仍然希望，澳大利亚人的参与至少继续保持在现有水平(截至1999年11月，担任视察员的澳大利亚人为5名)。有关这类职位在国际组织中公平地域分配的较有力的论点之一是，有来自国家机构的相关人员参与，有助于使国际标准的普遍适用合法化。

在机构因发现伊拉克的

Biggs先生是澳大利亚驻维也纳大使馆参赞和IAEA常驻副代表。所表达的观点虽是他个人观点，但与澳大利亚的政策是一致的。

秘密核武器计划而陷入困境结束后的一个时期里,来自勘培拉和维也纳使团的一些澳大利亚官员,曾积极参加有关大力加强国际保障的磋商。通过一些非正式小组,例如所谓的 G-16 小组(在澳大利亚大使馆集会的许多地区驻维也纳使团的代表),我们曾设法就建立一个比其任何先例或全球军备控制的任何对应系统更严格的核查系统达成全球共识。

加强了的保障体系有许多不同特点。(见本期相关文章。)它们扩大进入范围,如果核威胁不能清楚地证明这样做是合理的,许多政府就会认为扩大进入是侵入性的;它们还使用一些监测技术,如果未得到一个大的多边组织各成员国的一致认可,使用这些监测技术就可能被认为是敌对性的。

基本的问题也已经改变:不是已申报的材料是否被转用,而是任何活动是否已申报。机构视察员的注意力一视同仁的原则,事实上将被在各国间所作的区分而改变。各国的核能力、信息方面的公开性,以及所受的扩散压力,是作这种区分的客观依据。

澳大利亚决意要看到加强了的保障在任何国际事态发展损害不扩散标准以前被确立。在双边安全会谈或核

政策会谈中,以及在地区论坛(例如 1999 年 10 月在大韩民国大田举行的 IAEA 研讨会)上,我们一再为《附加议定书范本》作陈述。我们始终如一的观点是,有效保障不扩散是一个普遍的责任,并且甚至对没有核设施的国家也将提供重要的保证。实际上,对无核武器国家来说,缔结并且实施《全面保障协定》和《附加议定书》,是为地区和全球稳定所作的低成本与少痛苦的投资。

对那些加强了的保障将是其一项不可忽视的负担的国家来说,只有最可靠的系统才值得下大力气;只有切实的保证(和对潜在的扩散者的威慑)才能促使国家政府和立法机构去缔结与批准《附加议定书》。而且,一旦《附加议定书》的全球网络变得足够完善,新的国际标准得到承认,澳大利亚将期望通过 NPT 审议过程和 IAEA 的决策机关,使各国认识到加强了的保障构成 NPT 第三条第一款所述的“机构的保障体系”——只有遵守 INFCIRC/540(Corrected)*,才能履行国家的 NPT 保障义务。

*《国家与国际原子能机构间关于实施保障的协定附加议定书范本》(1997 年 9 月)。

虽然加强了的保障首先必须是一个不扩散工具,但它们也许将有助于政府的贸易决策。换句话说,全球实施的加强了的保障必将显著提高对核及相关贸易的可行性的置信水平(虽然这种置信永远不会象禁止行使国家决定权那样绝对)。

我们的《附加议定书》的实施,和为全球适用加强了的保障所做的准备,已经要求调整视察频度和方法;申报和报告;以及预期将在国家一级从保障中得出结论。不过由于澳大利亚政府像 IAEA 一样受到预算限制,这种调整是在人员不增加的情况下,通过提高现有工作人员的灵活性实现的。澳大利亚为执行《附加议定书》承担的主要直接财政费用,是由负责落实 IAEA 按《议定书》的规定补充进入的那些 ASNO 视察员所增加的国内旅行费用。根据澳大利亚法律,所有的澳大利亚责任核材料都必须作出说明。我们的澳大利亚责任核材料的贸易伙伴掌握的核材料量日益增多,对我们的国家保障能力构成并行的压力——致使我们尤其要密切注意费用有效性问题,例如及时性和视察频度方面的费用有效性问题。

澳大利亚以我们的专家(主要来自 ASNO)通过参加



专家组(包括 IAEA 的保障执行常设咨询组)、举办培训班(由澳大利亚国际开发署出资)和实际参加现场试验对加强了保障措施的进展所做的贡献为荣。

澳大利亚的《附加议定书》(1997 年 12 月批准),比类似国家的差不多早两年生效。因此,我们最先面对扩大申报、补充进入和国家一级评价的难关。

因此,通过把可供 IAEA 使用的所有保障措施结合起来应用,优化它们的有效性和效率,一直是我们的当务之急。澳大利亚同时赞成下述几个观点:

- 新的措施必须被证明有效之后才能采用;
- 一些程序(例如核材料衡算程序)应定期进行审

查,不应长期不变(冗余度或可取的重叠是一个随机性和政治性的判断问题);和

- 技术变化,已申报的受保障材料的数量变化,以及所寻求的保证的性质变化意味着,无限期的零变化预算和预期无情的通货膨胀都不可能是资源需求的安全导向。

虽然资金的提供绝不会完全令人满意,但也不得牺牲可信的保证。必须行使视察权;必须受理自愿提交;必须分担痛苦(更确切地说是透明度)。

还有若干种保障加强措施有待充分开发。例如大范围的环境取样、卫星成像和远程监测方面,澳大利亚能够并且已经向机构的视察机构和人员提供一个有利

于保障的环境以及有合作精神和有经验的人员,以便推进这种开发。

澳大利亚早在 1992 年就给予 IAEA 以“任何地方/任何时候”保障进入的权力,1994 年以来一直接受环境监测,1994 年提供过一份扩大的申报,并于 1995 年欢迎进行过一次不通知的补充视察。

对于设在维也纳的 IAEA,我们的支助项目已经涵盖许多方面,例如铀矿开采和矿石加工场地的核查方案;有助于利用公开来源信息作为机构对一个场所或一种活动加以注意的依据的搜索树;和编写供机构在裁军会议探讨易裂变材料禁产条约(朝着最终消除核武器方向前进的合乎逻辑的下一步,也将要求核查)时使用的背景材料。

正如将从我们的参与中明显地看到的那样,澳大利亚最重视 IAEA 秘书处为加强保障体系和使之一体化所作的协调努力(由 1998 年 12 月举行的一次顾问会议发起的,会议期间澳大利亚曾担任其主要工作组主席)。这些协调努力,包括交叉分工的工作组、顾问和外部专家的建议,以及保障司一级为迅速开展构成核保障的一系列工作而进行改组的承诺。 □

照片:澳大利亚是接受新的加强了保障措施的第一个 IAEA 成员国,于 1997 年 9 月签署《附加议定书》。图为大使 Lance Joseph(右)和前 IAEA 总干事汉斯·布利克斯。(来源:Pavlicek/IAEA)

古巴：作出新的承诺

ENRIQUE FRANKLIN
SABURIDO

在 20 世纪 70 年代末，古巴决定建立为把核动力列为全面发展战略的一部分所需要的基础设施。

为达到这个目的，它与前苏联政府签订两个基本协定。一个协定是关于设计、供应和建造一座核电厂。它包括两座 WWER-440 型反应堆，属于经改进的 B-318 型反应堆。另一个协定是关于设计、供应和建造一个核研究中心。该中心将有一座（前苏联制造的）10 兆瓦研究反应堆，以及一个由匈牙利制造的临界装置（零功率反应堆）（在原先与匈牙利签订的协定中作了规定）。

尽管签订了这些政府间协定以及它们各自的实施合同，但从来未商定过核材料的供应条件。

保障协定。为执行这些政府间协定，古巴采取了若干步骤，与 IAEA 谈判和随后签订 INFCIRC/66 型保障协定和相应的辅助安排。这些保障协定由 IAEA 秘书处作为下述文件分发：

■ **INFCIRC/281**——古巴和机构间关于供应一座核电厂而实施保障的 1980 年 5 月 5 日协定文本；

■ **INFCIRC/298**——古巴和机构间关于苏维埃社会主义共和国联盟供应一座核研究反应堆而实施保障的 1980 年 9 月 25 日协定文本；

■ **INFCIRC/311**——古巴和机构间关于匈牙利供应一座零功率核反应堆而实施保障的 1983 年 10 月 7 日协定文本。

在 20 世纪 80 年代，尤其是后 5 年，古巴在核领域取得了显著进展。建立了有利于安全使用核应用的适当基础设施。在胡拉瓜核电厂的建造中，以及核研究中心的设计和建造工作中，取得了若干进展。

不过，由于 20 世纪 80 年代末和 90 年代初全球政治环境发生重大变化，苏联最终解体，上述各基本协定的执行被中断。

鉴于这个过程和一些众所周知的外部政治因素，古巴政府决定修正古巴核计划的战略方向。

1992 年 9 月 5 日，胡拉瓜核电厂的建造工作因经济和财政原因而暂时停止，而且一直未恢复。用于 1 号机组的绝大部分供应品和用于 2 号机组的供应品的一部分，贮存在指定用于此目的的场址上。已执行一项耗资较大的贮存计划，它使我们有可能保持该厂工程处于适

当状态下，以便在条件允许时继续进行建造工作。一项可行性研究工作也已完成，并且证明了该厂建造工作的技术生命力和经济生命力。应该着重指出的是，一些情况使可能参与该核电厂的建成和试运行的第三方不可能这样做，尽管他们已表示有兴趣参与。

1993 年 9 月，古巴通知 IAEA，鉴于上述理由，古巴政府决定不继续进行上述研究堆的设计与建造工作，并且要求终止有关这个研究堆的 INFCIRC/298 保障协定。与此目标相关，古巴没有收到任何种类的供应品，设计工作也未完成。

有鉴于此，IAEA 秘书处同意终止 INFCIRC/298 协定；理事会在其 1995 年 3 月会议上注意到了这个决定。

作为这些行动的一个结果，下述两个 INFCIRC/66 型保障协定在古巴和 IAEA 之间仍然生效：（有关一座核电厂供应的）INFCIRC/281 和（有关一座零功率核反应堆供应的）INFCIRC/311。

Franklin Saburido 先生是古巴常驻奥地利维也纳 IAEA 和国际组织代表团参赞。

就此而论,应该着重指出的是,在古巴管辖下的国土上,未收到过任何核材料,在其国土上也不存在任何这类要求保障的材料。根据上述协定接受保障的那些装置的零件和部件,接受 IAEA 视察。

核不扩散承诺。对于核不扩散领域中的多边协定,即《不扩散核武器条约》(NPT)和《拉丁美洲和加勒比地区禁止核武器条约》(《特拉特洛尔科条约》),古巴已始终如一地向国际社会表明它的立场。

■ 古巴认为,NPT 在实践上和道义上都是不可接受的,因为它把世界分成两类国家:核武器国家和无核武器国家,这是其歧视性的证明。

■ 核武器国家缺少以严肃和负责的方式履行该条约序言的意愿。没有为全面的、无条件的和可核查的核裁军规定任何具体的目标,这个事实使现在的不扩散体制变得前后矛盾。

■ 古巴认为,鉴于现在这种格局,以及企图在歧视的基础上(给很少几个国家以无限特权)建立核不扩散体制,普遍性则是一个不可能达到的目标。

■ 古巴强调有必要采取

具体的和直接的步骤,以实现全面的、无条件的和可核查的裁军。对于建立牢固和始终如一的核不扩散体制来说,这是唯一公正的基础。这样,现在的核俱乐部应该永久关上它的大门,并且没有任何成员,即没有任何“有特权的主人”。

■ 古巴有关《特拉特洛尔科条约》的保留,曾在 1995 年 3 月 25 日签署该条约时所作的声明中提出。尽管事实是古巴的环境中没有任何有利的变化,作为一种友好的表示,古巴仍然同意签署这个条约。在那个时候,我们作过下面的陈述:

“古巴共和国政府声明,迄今一直使古巴共和国不能成为《拉丁美洲和加勒比地区禁止核武器条约》正式缔约国的障碍,仍然并且严重地继续影响古巴的安全。作为世界这个地区唯一的核大国的美国一直对古巴采取敌视政策;它正在强化它的经济、商业和财政封锁,加强它的反古巴活动,并且违背我们的人民的意愿,用武力维持对古巴部分国土的非法占领,甚至载有核武器的舰船也经常经过这部分领土。这个问题在将来必须作为我们国家留在这个条约内的一个

条件来加以解决”。

■ 古巴支持《特拉特洛尔科条约》的崇高目标,因为它认为“禁止”一词的含义比“不扩散”要广。所有国家接受一个禁止核武器的普遍体制,会消除因维持像 NPT 所确立的一种歧视性体制而产生的不一致性。不过,古巴签署该条约以来,一个核大国一直强化对古巴的敌视和侵略气氛,已经使它不能批准这个条约。

■ 就保障而论,根据《特拉特洛尔科条约》和 NPT 的规定缔结的那些 INFCIRC/153 型协定具有同等地位。IAEA 理事会在其 1995 年 6 月会议上确认了这一点,因为从技术上说,那些协定在范围上是类似的,并且包含相同的承诺。在这方面,古巴一直在技术领域和立法领域使自己做好准备,以便能够履行政治条件适当时它将做出的那些新的承诺。

核技术转让。40 多年来,古巴一直受到经济、政治和财政封锁。这种封锁除其他影响外,还阻碍了技术的转让。1996 年初,美国国会通过一项法律,该法律实际上认为古巴建成任何核设施都是对美国的一种侵略行为。

从古巴的观点看,这样

一些行动清楚地表明：核技术的自由转让和古巴的国家安全，通过签署多边协定或条约是得不到保证的，而是由一个国家的限制性政策所左右的。

至于古巴，它曾于1993年7月与IAEA签署一个经修订的补充协定，该协定充分保证古巴利用机构为核能的和平应用所提供的技术援助。

加强了保障。古巴一直特别重视核保障活动，承认这些活动的高度优先性，以及它们在国际裁军和安全方面起的重要作用。

在20世纪90年代为确定用来加强IAEA保障体系的有效性和提高效率的措施而开展的工作中，古巴代表团强调过这种立场。这项工作的结果是通过了保障协定《附加议定书范本》或INFCIRC/540(Corrected)。

虽然古巴当局认为《议定书》的条款只适用于缔结有“全面”保障协定(INFCIRC/153型协定)的国家，但对缔结有其他类型协定的国家来说仍有研究接受《附加议定书》所规定的部分措施的可能性。

古巴应该被视为缔结有INFCIRC/66型协定的国家集团中的一个很特殊的情

况。古巴的核计划在规模上是适中的，在性质上完全是和平的和透明的。古巴的所有核活动都已申报，并且都是可进入视察的。1999年10月，古巴通过签署它的保障协定《附加议定书》(包括提供信息和对设施的补充进入)强调了 this 承诺。

于是，古巴成为接受《议定书》的第一个非NPT签署国。在对这个行动的评论中，IAEA总干事穆罕默德·埃勒巴拉迪称这种决定是古巴采取的重要步骤，会使有关这个岛国的核活动的信息更好流向IAEA。

古巴的观点是，普遍加入《附加议定书》，可能有助于加强不扩散。在这方面，核武器国家率先采取一些影响深远和实际可行的承诺，一定会起重要作用。总之，古巴对加强了保障的新承诺，突出表明了它对确保核能的和平利用的永恒兴趣。

■ 古巴的核计划在性质上完全是和平的和透明的，而且所有的核活动都已申报。古巴虽于1995年3月签署《特拉特洛尔科条约》，但尚未批准它。虽然古巴到现在为止未与IAEA谈判过全面保障协定，但古巴的所有核设施都是根据古巴与机构间合法缔结的协定，分别地

接受保障。

■ 古巴拥有一个组织基础结构，包括辐射防护和核监管，足以满足为和平目的而安全和有控制地利用核能的需要，并且与保障领域提出的所有要求相一致。

■ 现有的核不扩散体制是歧视性的和前后矛盾的。把国家分为“有”核国家和“无”核国家，和缺乏朝着全面的、无条件的和彻底的核裁军前进的实际步骤，使普遍性成为一个在现在局势下无法实现的目标。现有的核俱乐部必须一劳永逸地关门，并且不应该有任何成员。

■ 古巴批准《特拉特洛尔科条约》的适当时机将不可避免地与国际条件的变化联系在一起，这种变化应有助于在美国和古巴之间的关系中建立和巩固和平与充分尊重的气氛。这将要求解除针对古巴的任何限制措施，包括经济、商业和财政封锁，以及相关的法律。当上述条件满足时，古巴将完全加入《特拉特洛尔科条约》。这个步骤将与古巴充分参与拉丁美洲和加勒比地区事务的政策相一致。

■ 到目前为止，古巴政府签署若干双边的和多边的不扩散协定，并没有使向古巴自由转让核技术成为

现实。

■ 尽管目前存在限制古巴国家环境的种种情况，古巴仍然采取了旨在加强机构的保障体系的进一步措施。同时，古巴强调它对全面的、无条件的和可核查的核裁军毫不含糊的承诺。

■ 虽然目前的条件无助于古巴批准《特拉特洛尔科条约》，但前景可能改变。古巴希望，该地区未来的事态发展，将有助于采取这样一个步骤。 □



照片：1994年南非赠给IAEA的象征“原子能用于和平”的艺术品。

南非：今后的步骤

NOZIPHO JOYCE
MXAKATO-DISEKO

冷 战结束的时候，国际社会会有过一些很高的期望：我们将进入一个新的时期，届时我们的差异不大会被强调，而且我们可为国际稳定、和平和安全的改善寻找共同的基础。人们的希望很高，裁军和不扩散将会全面取得重大进展。

不过，情况并不是这样。曾经取得的微小进展已经受到种种逆流的损害。国际社会已经注意到，有人为核武器的保留、现代化和发展提出了一些新的或扩展了的理由。

当我们接近下一个千年的时候，核裁军和不扩散必须成为国际社会所面对的最重要的问题之一。如果要取得持久的进展，则IAEA提供的保障和核查系统必须继续作为不扩散体制的核心，确保不发生核材料或设备的转用，并向成员国提供保证。

南非于1991年7月10日加入《不扩散核武器条约》(NPT)，在此之前便消除了它的核能力，从此南非政府对加强IAEA保障体系采取

一种原则立场，即将其作为达到不扩散最终目标的重要机制。南非在加入NPT后仅7周的时候，于1991年9月16日便与IAEA签署了全面保障协定。

保障体系的成功很大程度上取决于成员国的透明度和全面合作。南非政府与IAEA缔结全面保障协定的时候，采取了对IAEA完全透明的政策，并且向机构发出了长期有效的邀请，机构可进行“任何地方，任何时间，任何场所——合乎情理”的访问。这种政策向IAEA提供了获取保障协定要求以外的进入和信息的机会，并且允许IAEA的视察员无限制地进入南非的核设施。

因此，IAEA总干事向1992年IAEA大会第35届常会报告说，IAEA已经核实南非提交的初始报告。因此南非已在某种意义上接受额外的保障措施，并且已经证明如果要合情合理地确信某个特定国家不存在核武器计划的话，这样一些措施是必不可少的。

Mxakato-Diseko大使是南非常驻奥地利维也纳IAEA和国际组织代表团常驻代表。

当纳尔逊·曼德拉总统的民主选举政府于1994年5月就职时,这个政府扩大了它对民主、可持续发展、社会公正和环境保护的承诺,把通过消除大规模杀伤性武器促进全球和平与安全也包括进来。

为从国家的角度加强保障与核查体系,还通过了有关立法,具体体现南非加入NPT和缔结保障协定而承担的义务。除管理核两用材料与设备进出口的《不扩散大规模杀伤性武器法》外,还于1993年通过了《核能法》,为南非根据NPT和保障协定承担的义务提供了法律框架。

严格遵守保障体制,以合作和透明作补充,成为南非裁军政策的基石之一。

因此,自我们于1995年返回理事会时起,南非一直支持加强了的保障的概念和保障协定《附加议定书范本》。南非是在NPT 1995年审议与延长大会(我们为确保护NPT无限期延长做出了努力)上对现行不扩散体制的某些方面存在的弱点表示担心的许多国家之一。当时已经很清楚的是,IAEA保障协定范本中所规定的那些保障措施,完全不足以保护



这个世界不受他人的诱惑而投资进行秘密核武器计划。

在NPT 2000年审议会议前夕,国际社会能够祝贺IAEA已通过引入保障协定《附加议定书范本》成功地完成了改善与加强保障体系这一艰巨任务。令人鼓舞的是,46个国家已经接受《附加议定书》,南非将很快批准它。

照片:核保障提供有关在许多领域和平利用核技术的保证。

加强了的保障体系无疑增强了国际社会进一步加强核不扩散的决心,并强调了IAEA作为全球核不扩散重要组成部分的重要作用。

俄罗斯联邦、美国 and IAEA之间的“三边倡议”提出了一些新的挑战。由于这个倡议将扩大到更多的设施和国家,所涉及的费用必将自动地增加。南非仍然希望,国际社会将以慎重的和合作的方式处理这些挑战。 □