



核 查 幽 灵

IAEA 不断变化的政治环境

Kaleb J. Redden

6年前，汉斯·布里克斯博士在《国际原子能机构通报》中曾谈到“一种对未来军备控制和核查的普遍乐观情绪”。那时的世界事件使人有理由相信这样一种预测；当时 IAEA 在发挥了阻止南非核武器计划和使乌克兰、白俄罗斯和哈萨克斯坦作为无核武器国家加入《不扩散核武器条约》（NPT）的推动作用之后正一帆风顺。NPT 无限期延长刚刚过去两年，可以察觉的最紧迫的挑战有点处于停滞状态。

今天，某些消息引起类似的乐观情绪。IAEA 反恐工作的不断加强和成员国决定废除近20年的实际零增长预算政策，是机构面对新威胁的适应性和可靠性的明证。鉴于全世界对恐怖主义的愤慨和对大规模杀伤性武器（WMD）的极度恐惧，机构今天得到公众前所未有的关注。

作为最近这一次受到高度政治关注的标志，美国总统乔治·布什在2003年的国情咨文中提到，支持 IAEA 是其政府的一项特定优先工作——这是自1961年艾森豪威尔总统以“原子用于和平”为题发表他的创见以来第一次在这样的讲话中提到机构。受到如此重视预示着将来能克服官僚政治的惰性和实现对机构有利的重大改变。

然而由于这种重视，IAEA 在世界事务中的作用已经变得不确定。机构尽管能够更容易地解决大多数良性难题，但它必须在一种被类似于查尔斯·狄更斯三妖怪的不扩散幽灵困扰的环境中运作：过去的、现在的和未来的核查挑战幽灵——即联合国授权在伊拉克进行的视察停止，保证朝鲜和伊朗履约的困难，以及随着不扩散制度和倡议的演变保持 IAEA 特征的需要。

IAEA 已经越来越被政治化，最近已不是秘密。在伊拉克战争前后成员国对它的态度，以及随后在应对伊朗事件和朝鲜事件时所做的重大政策改变，都提出了关于机构在成员国越来越关心其判断及其施加压力以影响它们的意愿的环境内独立行动能力的问题。更有甚者，一些更带强制性的、不那么正规的防止扩散机制的出现突出了核查措施的限制，并且如果不被善意地抖开，就可能使机构边缘化而不是得到补充。

过去与现在的幽灵

虽然在可预见的未来解决问题的前景可能得到改善，伊拉克过去冲突的幽灵仍然严重影响着核查的前景。即使不管修辞上的改变——大量的，有时是很重要的——

IAEA 和联合国监督、核查与视察委员会 (UNMOVIC) 的视察员从伊拉克撤出和那里随后的战争，引起了关于国际视察在解决今后冲突中的作用的严重问题。

对许多人来说，联军选择花数十亿用军事手段来解决他们认为视察不能解决的问题，足以判断核查的不可靠。相信世界惟一的超级大国和 IAEA 最大的财政捐助者认为核查不可靠，本身就可能构成开始侵蚀对核查的依赖所需要的“临界质量”，即使在那些希望核查得到加强的人们中间。按照这样的推理，罗纳得·里根的名言“信任但是要核查”从两方面受到挑战，对后者信心的降低削弱了前者。

然而历史可能最终把伊拉克战争看作是视察任务的正当性的一种证明。按照这个观点，战争最终是在独特的挑战排除了可核查裁军的情况下靠另外的手段强制执行视察员的使命。就我们目前所知——在很大程度上靠从视察中选出的资料判断为正当的联军，采取行动破坏或者解决了视察员无法接触的东西。而如果伊拉克大规模杀伤性武器库存根本找不到——越来越可能的第三种可能性——那么视察就可以进一步解脱责任。要是继续搜查还不能找到大规模杀伤性武器存在的证据，那么对视察无效的责难将不攻自破，和平核查的支持者可以以此为例证明视察仍然是一种可能有用的避免冲突的工具。这些可能性中哪种为主，或者接着会有哪些可能性混合在一起，仍然是一个亟待解决的问题。

不幸的是，当国际社会面对目前朝鲜和伊朗的幽灵的时候，围绕着 IAEA 的不确定性可能加重了。在朝鲜，1994 年的《框架协议》使得机构在监督据信与该国产装料核武器计划相联系的设施的冻结时只能起有限的作用，而在其最近揭露的使这一危机反而逐步升级的铀浓缩工作方面起不到作用。虽然 IAEA 成功地监督了朝鲜钚计划的冻结，但是没有机会探究这个国家有没有在这些设施之外进行核活动。有人认为这种情况证实了他们关于条约——也含蓄地指有关核查工具——无法有效制止蓄意的扩散者的观点。这很难说是国际视察的终结。

伊朗的情况突出了 IAEA 在没有《附加议定书》（它赋予 IAEA 更具侵入性的视察权，包括接触核燃料循环的所有地点，并且有权在申报核场所之外采集环境样品）的条件下探查未申报活动方面继续面临的挑战。1991—1992 年重申了 IAEA 有权对可疑场所要求“特别视察”之

后，许多人希望机构将能对伊朗建立核武器能力的努力继续设置有效的障碍。然而 2002 年下半年揭露的纳坦兹浓缩厂和阿拉克重水设施，表明了伊朗正在进行未向机构报告的重要核开发。尽管伊朗缔结《附加议定书》的决定为这方面提供了乐观的理由，但是出现这种情况使得 IAEA 处理直接挑战的可靠性受到很大的压力。

机构尽管能够更容易地解决大多数良性难题，但它必须在一种被类似于查尔斯·狄更斯三妖怪的不扩散幽灵困扰的环境中运作：过去的、现在的和未来的核查挑战幽灵。

面对鬼怪

或许人们从这些问题的调查中得出的最重要的结论，是只有把它们联系起来才能正确地理解它们的作用。全世界，无疑也包括德黑兰和平壤，都曾密切注视伊拉克在战前和战后的发展。

如何对待视察员，很可能也已经引起认真的关注和考虑。在看到视察员战前在伊拉克短暂停留和战后继续受到排斥之后，伊朗可能例如不大相信这些措施对它来说是一个避免冲突的办法，即使它已经决定接受这些措施。

另外，伊朗和朝鲜不仅知道在伊拉克发生的一切，它们无疑也在关注对方受到什么样的对待。结果是，如果在一种或两种情况下赋予机构后续的任务，那么无论在哪种情况下 IAEA 进一步丧失权力或被机会主义地对待，都很可能在以后产生更多困难。

伊朗提出的挑战可能被证明特别难办，因为它们表明 IAEA 不仅在其使命的核查支柱方面而且在和平合作方面也面对困难。的确，伊朗陈述的不满大部分不是来自不公平的视察提交，而是来自不公正地否定 NPT 第四条所规定的核技术。而不论对伊朗遵守其保障义务情况做出了哪些最后判断，伊朗情况都将引起关于 NPT 的结构的一些基本问题，它已表明一个国家可以发展一种实际的“突破”能力，同时不仅遵守 NPT，而且利用它作为一种正当理由。

这些问题可能最终证明是如此本质性的，以致要求

从根本上对 NPT 进行重新思考和设法缩小或者弥合这些漏洞。这样分析问题受到欢迎,也为提出有关 NPT 简易化的问题开辟了道路。简易化构成了 IAEA 保障和技术合作的大部分工作。

当多边承诺不是随年代而是随季节而变时,无论是 IAEA 还是成员国都不能指望机构得到它采取决定性行动所需要的支持。

像伊拉克的这种情况也指出了关于机构在处理未来事件时可能面临的政治化的重要教训。在战争酝酿阶段关于伊拉克裁军的辩论,把视察置于意见相左的世界大国的唇枪舌战之下,这或许是前所未有的。如果要形象化地说明布鲁金斯研究所两名学者的意见,接下来的就是转变为单边冬天的一个多边秋天。重新接纳视察员是世界对布什总统在联合国提出采取行动或者“不相干”挑战的答复,然而在 6 个月内这种反应就已经销声匿迹。单边的冬天让路于生机勃勃的春天。例如,布什总统号召世界共同努力使 IAEA 更有效,并且特别暗示《附加议定书》是促进“布什主义”——他的涉及多方面的对待恐怖分子及其包庇者的政策——的一种手段。但是在他提出号召仅仅数星期后白宫就支持在伊拉克创建替代 IAEA 和 UNMOVIC 的美国机构的工作。

当多边承诺不是随年代而是随季节而变时,无论是 IAEA 还是成员国都不能指望机构得到它采取决定性行动所需要的支持。如果对机构的这种态度成为规范,那么各国对机构的信任将荡然无存,而代之以机会主义地使用政治压力。

今后可能出现的幽灵

难以预料今后会出现什么样的比现在更进一步的核查挑战。当限制性扩散越来越多地出现在国际社会的安全计算中时,无疑将会出现另外的挑战。只要出现了特殊情况,IAEA 已经被证明是可以适应的,因为其成员国把它的权限从处理申报核活动扩大到未申报核活动,并且又采取了用来对付核恐怖主义的措施。尽管发生了所有这些改变,但是它在一个逐渐关注非国家威胁的世

界中仍然是一个以国家为中心的公共机构。

为了应对这些危险,正在安排帮助各国利用整个“不扩散工具箱”的新工作,以解决防止核扩散中的漏洞。虽然这种新办法可能被证明是有价值的,但是国际社会必须小心谨慎,这些办法被送上中心舞台是作为传统不扩散手段的补充,而不是替代手段或万应灵药。否则,它们会不必要地带来削弱目前不扩散手段提供的好处的风险。这些手段有许多是为过去的年代设计的,但是今天仍然发挥着重要的功能。IAEA 的核材料衡算记录、其非法贩运事件数据库和帮助各国反恐的新活动,都是很好的例子。IAEA 的成员国继续牢记这些好处和在行使这些手段时努力使其与新办法结合起来是至关重要的。

简单地说,为了使这场反恐战争获得战果,其战斗者将不得不信任和平核查机制,而这些机制本身就要求容忍某些含糊之处。世界面临着空前的新威胁和核材料的继续膨胀——一个或几个国家政权的更替和新抑制能力的建立将无法改变的一种趋势。

人们希望,IAEA 在伊朗的中心作用、它日益加强的反恐威胁努力和它的新预算是一个新时代的预兆,在这个时代中机构行动得到的支持可以与它在 1997 年汉斯·布利克斯写那篇文章时受到的支持一样。IAEA 在伊朗的作用把它推上世界最新、最重要的核查戏剧的中央舞台,而它的不断加强的反恐努力磨砺了它对付不断出现的威胁的能力。同样,最近的预算增加是使 IAEA 的能力与它的责任相适应的一个里程碑性的步骤。

像狄更斯笔下的斯克鲁奇一样,国际社会似乎已经恢复理性,改变了它提供资金的吝啬习惯。然而,翻用一句老话“说话要算数”,既然 IAEA 要避开它的诸多幽灵,成员国现在必须表明,它们将兑现自己的承诺。

Kaleb J. Redden 曾是蒙特雷学院不扩散研究中心的赫伯特·斯科维尔和平进修人员,现正在攻读剑桥大学研究生课程。本文的一些部分选自其一篇较长文章:“Inspecting the Inspectorate: A Closer Look at the Financial and Political Support Given to the IAEA”, The Nonproliferation Review, Fall/Winter 2003 Issue. 电子信箱: Kr280@cam.ac.uk。