

中东对全球防扩散机制的十大挑战

李小军

摘要:大规模杀伤性武器(WMD)的扩散及其危害,一直是国际社会最为关注的安全问题之一。核不扩散条约(NPT),生物武器公约(BWC),化学武器公约(CWC)和导弹技术控制机制(MTCR)是国际社会对全球扩散危机的应对和治理。敏感的核原料,生物,化学和导弹技术在多重利益驱动下严重扩散,使国际防扩散机制的治理困难重重。中东地区WMD的扩散与阿以冲突,领土争端,宗教冲突,大国因素等纠葛在一起,使全球防扩散机制的治理黯然失色。

关键词:防扩散;中东

长期以来,中东地区缺乏全面的安全框架和地区防扩散机制。大规模杀伤性武器(WMD)的扩散和对全球防扩散机制的挑战,是中东地区面临的最紧迫的安全问题之一,对世界和平和地区稳定具有重要影响。中东地区对全球防扩散体制的挑战主要表现在十个方面。

一、抵制参与防扩散机制

《不扩散核武器条约》(NPT)是国际核不扩散机制的基石,自生效以来,对防止核武器扩散,促进核裁军进程发挥了重要作用。^[1]继续维护该条约的权威性和普遍性,对于维护多边军控与裁军机制,以及国际和平与安全,具有重要意义。目前有186个国家批准或加入了NPT。只有印度,巴基斯坦,以色列和古巴四个国家拒绝签署和加入。^[2]以色列是中东地区唯一没有签署和加入NPT的国家,这引起众多阿拉伯国家,特别是埃及的强烈不满。按照条约规定,如果一国没有加入NPT,在法律上就不受NPT的约束。以色列是中东地区唯一跨入核门槛的国家,执行不加入NPT的战略选择,就可以获得核选择的自由和核发展的权利。

已签署NPT的中东国家对以色列独享发展核武器的权利一直耿耿于怀。因为NPT第六条规定:“本条约各缔约国担负诚意谈判,订定关于早日停止核武器竞赛与关于核裁军之有效措施,以及在严格有效国际管制下普遍彻底裁军之条约。”但在美国的袒护下,以色列的核武器发展不但没有停止,反而变本加厉,这引起了中东签署国对NPT合法性和有效性的质疑。有些中东国家欲步以色列后尘,认为和平开发核能是不可剥夺的权利,伊朗就是典型代表。^[3]伊朗不顾国际原子能机构(IAEA)的一再警告,坚持启动浓缩铀计划,理由有两个:一是NPT

规定各国具有和平使用核能的权利,二是对美国偏袒以色列表示不满。此外,美国在2002年的核态势评估报告中,已设想依赖核武器遏制敌人用生化武器攻击美国本土和盟国的战略构想。^[4]这与美国对签署NPT国家提供的消极安全保证形成了冲突^[5],从而进一步动摇了中东国家对NPT的信任。

在生化武器和导弹领域,形势也不容乐观。阿尔及利亚,以色列和苏丹都没有签署BWC。埃及和叙利亚虽于1972年签署了BWC,但尚未批准。埃及,厄立特里亚,黎巴嫩,利比亚和叙利亚是世界上少数没有签署CWC的国家。以色列、阿拉伯联合酋长国和也门虽已签署但也还没有批准CWC。土耳其是中东地区唯一参加MTCR的成员。以色列是MTCR的“遵从国”,但没有正式加入。MTCR的宗旨是通过向导弹开发国进行导弹及其技术的禁运,以达到延缓和终止导弹开发的目的。但MTCR主要是一个导弹及其技术供给方的卡特尔组织,对没有加入该机制的国家并没有法律上的约束力。因此,中东地区没有加入MTCR的国家,就拥有发展和部署导弹计划的权利。

二、挑战防扩散机制的权威

伊拉克曾是中东地区最重要的扩散者,也是全球防扩散机制的最大挑战者。在20世纪70~80年代,美国情报和高层决策部门忽视和低估了萨达姆政权的扩散计划。直到以色列决定要摧毁伊拉克的核反应堆和发现伊拉克几乎拥有了完整的核计划时,美国才大吃一惊。1991年海湾战争后,美国并没有用武力解决伊拉克WMD计划的战略考虑,而是让联合国特委会出面进行核查,并联合国际社会对伊拉克进行经济制裁,迫使伊拉克改弦更张。但伊拉克却与美国玩了将近七年的“猫鼠游戏”。1998

年4月,负责对伊拉克进行武器核查的联合国特委会主席巴特勒报告说,伊拉克仍然对特委会的行动设置障碍,并声称不排除伊拉克拥有和增加WMD武器库的可能。特委会无法接触伊拉克核开发人员,核计划的众多信息仍无法判断。以色列指责美国在1991年的海湾战争中失去了摧毁伊拉克核能力的绝佳机会,才导致了今天的被动局面。^[6]其实,长期以来,在处理伊拉克WMD问题上,美国并不愿意独自行动,它希望得到国际社会的广泛支持,而且对俄罗斯和法国的反对顾虑重重。美国后来发现,俄法两国之所以反对对伊拉克采取强硬行动,除了有经济利益的考虑外,更重要的是要展示一种完全独立于美国的纯粹心理需要。^[7]但从骨子里来讲,一旦美国采取强烈行动,两国也无可奈何。因此,美国对伊拉克的态度也愈趋强硬。

从1991年到2002年,在美国主导下,联合国对伊拉克核查问题先后通过了十多项决议。^[8]其中对伊拉克的命运具有决定性意义的是2002年通过的第1441号决议。该决议敦促伊拉克全面履行安理会有关决议,同时警告伊拉克如再不履行决议或不与联合国充分合作,将面临“严重后果”。决议虽没有明确授权美对伊动武,但却给动武留下了相当的“模糊空间”。在伊拉克没有满足1441号决议的要求后,美英发动对伊战争,摧毁了萨达姆政权。

在处理和解决伊拉克的WMD过程中,12年的经济制裁使伊拉克蒙受了将近2000亿美元的经济损失。人民遭受了极大的人道主义苦难。伊拉克被美军攻占后,虽然时至今日还没有发现伊拉克拥有WMD的确实证据,但十多年来,伊拉克萨达姆政权对国际义务的蔑视和国际法原则的践踏,使它失去了多次避免战争于国门之外的机会,也失去了世界的道义支持,最后被国际社会所抛弃是必然的。

三、获得防扩散机制禁止的WMD

伊拉克已建立了生产WMD和远程导弹的巨大能力。据估计,伊拉克在核计划上大约花费了100亿美元。^[9]在入侵科威特时,伊已拥有威力巨大的化学武器库。联合国特委会的报告指出,1991年在伊拉克发现了10万枚化学弹头和弹壳。伊曾违反1972年的生物武器公约,开发了生物武器。伊的生物武器主要有肉毒(杆)菌毒素和炭疽热病菌。联合国特委会找到了这些生物病菌和梭菌的相关证据。^[10]

以色列是中东地区占有压倒性军事优势的国家,拥有先进和完整的WMD与导弹能力,这些能力还在持续提升。以色列还拥有将WMD投送到攻击目

标的运载能力。以色列的导弹攻击能力可到达从摩洛哥到伊朗的中东任何地方。最具代表性的导弹是射程为1400公里的Jericho-2s导弹。

中东其他国家也有WMD和导弹能力。埃及有化学武器和弹道导弹。阿尔及利亚有15兆瓦的热能反应堆。沙特阿拉伯有远程导弹。利比亚曾被怀疑开发生化武器和核武器,但最后公开宣布放弃这些武器,并接受国际原子能机构的安全保障。^[11]叙利亚已拥有射程250~300公里射程的“飞毛腿”导弹和化学武器,而且被怀疑正在开发生物武器。伊朗也能生产化学武器。埃及,伊朗,伊拉克,以色列,沙特阿拉伯,叙利亚,也门和阿联酋的导弹射程和负载量均超过了MTCR规定的范围。^[12]

四、公然使用防扩散机制禁止的WMD

自1945年以来,大约有4个中东国家从事过用化学武器攻击邻国的活动。在两伊战争中,伊拉克曾使用化学武器,导致伊朗以牙还牙。1988年3月16日,萨达姆政权对库尔德斯坦的哈拉卜贾市进行化学武器空袭,造成近5000名库尔德人丧命。化学袭击造成的后遗症更为严重,被袭击的地方出现了血癌、呼吸困难、眼病、神经紊乱、皮肤病、畸形产儿或先天性残废和弱智儿等病症。^[13]

海湾战争是地地道道的“导弹演练战”。1991年1月17日到2月26日,伊拉克向以色列和沙特阿拉伯发射了90枚经过改装的“飞毛腿”导弹。美英共向伊拉克发射了288枚“战斧”巡航导弹。^[14]

在1980到1988年的两伊战争中,两国总共发射了600枚经过改装的“飞毛腿”导弹。^[15]特别是1988年的“城市战”中,伊拉克向伊朗的中心城市发射了189枚经过改装的“飞毛腿”导弹,造成伊朗1000多人死亡。伊拉克导弹攻击的心理影响是伊朗接受停火的重要因素。两伊战争表明中东的弹道导弹的地位发生了重要变化:已从遏制手段变为在战争中实际使用武器。

五、利用国际社会的默许和容忍

在20世纪80年代,世界处于两极对峙时代,国际社会对中东一些国家获取和发展WMD的行为采取了某种默许和容忍,而这些国家又利用了这种默许和容忍,导致中东WMD扩散的危机。在伊拉克用化学武器攻击伊朗和镇压库尔德人后,国际社会仅限于提口头批评和反对,却忽略了成千上万名伊拉克遭受化学武器攻击的幸存者的困境和导致的环境污染。^[16]更糟糕的是,对伊拉克扩充常规军事和获取WMD的努力,国际社会包括美国在内一些国家

反而给予了援助。

其他国家同伊拉克的情况类似。通过与外部大国保持军事和政治关系,即使在违反防扩散条约的情况下,这些国际供应商也能对中东国家的WMD计划提供帮助。美国实际接受了以色列拥有核武器和拒绝签署NPT的现实。在20世纪80年代,法国接受伊拉克关于核发展只用于和平目的的承诺,对伊拉克进行了核援助,助长了伊拉克的WMD扩散。在伊朗的核发展中,俄罗斯一直是伊朗核技术的主要援助者。^[17]总之,出于维护地区稳定和世界和平目的,中东国家没有主动克制获取和生产WMD的欲望,反而钻国际社会防扩散的漏洞助长WMD的发展,这是对国际信任的一种利用。

六、冷淡应对“防扩散安全倡议”

“防扩散安全倡议”(PSI)是布什政府提出的一项防扩散措施。截至目前,该倡议已得到18个成员国,两个合作伙伴国和世界大约60个国家的支持,在国际防扩散领域的影响日隆。^[18]PSI的宗旨是要对从事WMD扩散的活动实施海上和空中拦截。从防扩散本身来讲,PSI的意义是不言而喻的。目前,PSI主要进行的是上海拦截。其拦截原则是:1.有效拦截WMD,运载系统及其相关原料从受扩散关注的实体运进或运出。2.迅速交换涉嫌扩散行为的情报,给这种努力提供充足的资源保障,尽可能地同其他参加拦截的行为体开展合作。3.强化国内法的制定和国际法的完善,给成功拦截提供法律框架。4.支持拦截努力的具体行为包括:(1)放弃对受关注物品的运输或对这种运输的帮助。(2)根据倡议,在其他国家管辖的水域内,有权登船检查任何被怀疑运输可疑物品的船只。(3)货船受到怀疑后,应认真考虑自己的船只接受其他国家的登船检查。(4)采取必要步骤,在盟国的领水和港口对其他国家的船只进行登船检查。(5)要求运输可疑物品的飞行器在飞越自己的领空时接受着陆检查,并尽可能查封这些物品,或拒绝这个飞行器的优先通过权。(6)如果自己的港口,飞机场和其他设备被用做运输可疑物品时,检查并查封这些物品。^[19]

PSI提出的起源与中东的导弹扩散有关。^[20]PSI关注的扩散对象包括中东的伊朗,利比亚,叙利亚等国。但中东对PSI反应冷淡,并没有出现积极配合的迹象。中东国家认为PSI的拦截原则违反海洋法的“无害通过”原则,是美国主导下的霸权逻辑。在参加PSI的成员中,至今没有一个中东国家。在PSI举行的六次会议中,没有一次在中东地区召

开。^[21]在举行的多次拦截演习中,也没有一次在中东区域举行。在PSI实施的几次成功拦截中,有两次是与中东WMD扩散有关。^[22]目前,令美国头疼的是PSI拦截的合法性问题。其中一个最有可能的突破途径就是通过发展习惯国际法来使PSI合法化。但发展国际惯例的一个必要条件就是必须要达到“普遍”。在中东反应冷淡和不参与的情况下,美国的这一意图可能会落空。

七、防扩散义务从属多重外交目标

二战结束以来,由于阿以冲突多次导致战争,中东成为世界上时间最长的热点地区。在各国的外交政策目标中,承诺和兑现对防扩散机制的义务,显然不是重点外交政策目标。这使中东的防扩散努力始终从属于其他外交政策目标。一些国家经过安全成本的考量后,发现通过WMD所获得的实力和威望远大于兑现防扩散义务获得的收益。一些世界大国之所以容忍中东国家发展WMD和向其提供WMD援助,主要是考虑获取石油和武器出口的经济收益,这也大于遵守防扩散机制的收益。此外,美国与以色列的特殊关系削弱了美国在该地区防扩散倡议的影响,因为在执行防扩散规范和联合国安理会决议时,美国坚持偏袒以色列致使许多阿拉伯国家寄希望于努力发展平衡自己的军事能力,以改变资源分布和国际地位上的不平衡。这些考虑超过了因进行化学战和导弹扩散而引起的道义谴责的考虑。

八、WMD扩散竞赛侵蚀机制规制

因为有一些重要的例外(特别是伊拉克在侵略战争中使用了WMD),不少中东国家的化学武器和弹道导弹计划的目的就是要参与竞赛或弥补自身军事能力上的不足,并藉此提高它们的安全和地区威望。WMD和导弹的获得可能是对合法安全关注的反应。这种反应模式对防扩散政策决策会引起严重的困难。因为核武器,生物,化学和导弹扩散具有一定关联性。例如,在过去的二十年内,以色列的常规军事力量占据优势,以色列的核扩散,必定刺激埃及,特别是叙利亚获得化学武器和弹道导弹的利益需求。与此相类似,伊拉克的核武器计划和使用化学武器和弹道导弹,也成了伊朗发展平衡军事力量的强大动力。今天,伊朗的“流星—3”导弹计划可能会刺激处于这种弹道导弹射程内的一些国家做出强烈反应的动因。

九、中东大国对防扩散机制的“否决权”侵蚀

一个机制是否能发挥作用和发挥作用的程度如何,一定要吸纳那些排除机制就会威胁机制生存

的行为体。在中东履行防扩散机制和进行地区安全机制建设时,埃及,以色列和伊朗这三个国家起着关键性作用,拥有对一切事务的“否决权”。以色列在加入NPT问题上的不妥协态度,使国际防扩散机制在中东的规制陷入困境。伊拉克在联合国对其WMD的核查问题采取不合作态度,不履行国际义务,严重损害了国际社会的和平努力。伊朗对阿以和平进程的态度,使中东和平具有不确定因素。这三个国家的行为尽管都是独立行动,但在客观上形成了一种相互支持,共同抵制机制规制的合力。这三个国家的WMD和导弹计划成为邻国间竞相效法的强大动力,给中东地区国家间的WMD竞赛提供了理由。

因此,中东强国对防扩散机制的这种“否决权”侵蚀是真实存在的。如果要提升防扩散的效能,是因建立地区或次地区框架,把这些重要的行为体联接起来,为参与者和遵守防扩散机制的行为体提供具体的安全,政治和经济利益。

十、负面示范效应的无限放大

全球防扩散机制建立后,在防止WMD扩散方面发挥了重要作用,但防扩散国际规范在功效方面存在严重赤字。突出的表现是在反对国家获得WMD方面表现出的软弱性。超级大国对1998年印度核试验的软弱反应使国际社会大失所望。美国核力量的效用面临生化武器的威胁,俄罗斯用战术核武器弥补常规军力的不足。这些都使中东国家认识到,开发和拥有WMD是合理的。国际社会在美国压力下对以色列拥有核武器的默认,对国家之间使用化学武器的默认,对获得WMD国家的软弱反应,增强了中东国家对获得WMD“合法性”的认识。这种负面示范效应在中东还有继续放大的可能,因为以色列的核力量和导弹技术还处在继续发展中。

小结

中东地区对全球防扩散机制的挑战,与南亚、东北亚不同,因为中东曾有使用化学武器和在战争中大规模使用导弹的历史。来自沙特阿拉伯的本·拉丹也声称要对美国等实施生化武器攻击。因此,不论从哪一个方面讲,中东地区对全球防扩散机制的挑战都更为严峻。

美国是在中东具有重要战略利益的大国。中东WMD的扩散和发展倍受美国关注。因为WMD的扩散,不但会提高中东爆发核战争和恐怖袭击的可能,而且会使美国的军事力量和盟国遭受更大威胁,间接提高了美国防卫中东利益的困难和成本。因此,今后美国势必会加大对中东WMD扩散的干预和治理力

度。如果中东国家不遵守遏制获取和扩散WMD的抱负,那将会遭受更多的道义谴责和利益损失。

注释:

- [1]但NPT规定,各缔约国具有为和平用途而研究、生产和使用核能的不可剥夺的权利,但进行一切核活动中,均应依据和遵守国际原则能机构的《规约》和保障监督制度,以防止核能由和平用途转用于核武器或其他核爆炸装置的国家为核武器国家。
- [2] Ham, Peter van, *Managing non-proliferation regimes in the 1990s: power, politics, and policies*, London: Pinter Publishers, 1993.
- [3] Aronson, Shlomo, *The Politics and strategy of nuclear weapons in the Middle East: opacity, theory, and reality, 1960~1991: an Israeli perspective*, State University of New York Press, 1992.
- [4] 参阅朱锋的《“核态势评估报告”与小布什政府新核战略》,载《世界经济与政治》,2002年第6期。
- [5] George Bunn, “Expanding Nuclear Options: Is the U.S. Negating its Non-Use Pledges?” *Arms Control Today* 26(4), 1996, pp. 7-10.
- [6] Gerald Steinberg, U.S. Responses to Proliferation of Weapons of Mass Destruction in the Middle East, *Middle East Review of International Affairs* Vol. 2, No. 3 (September 1998), p.28.
- [7] Eliot Cohen, “CALLING MR. X”, *The New Republic*, January 19, 1998.
- [8] http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-02/09/content_720574.htm
- [9] David Kay, *Denial and Deception: Iraq and Beyond*, Washington D. C., Working Group on Intelligence Reform, 1994.
- [10] Department of Defense, *Conduct of the Persian Gulf War*, Washington DC, Department of Defense, April 1992, p.15.
- [11] <http://www.chinanews.com.cn/n/2003-12-21/26/383440.html>.
- [12] MTCR规定的导弹射程和负载是300公里,500公斤。
- [13] <http://www.irib.ir/worldservice/chinese/zhuanti/haraboche.htm>.
- [14] United States Department of Defense, 1992, *Conduct of the Persian Gulf Conflict: Final Report to Congress*, April.
- [15] A.H. Cordesman, 1999, *The Military Balance in the Middle East: an Executive Summary*, IGCC Policy Paper 49, March, p.109.
- [16] Christine Gosden, “Halabja Eleven Years Later: More Deaths, Little Progress,” *Washington Post*, 10 March 1999, p. 23; Christine Gosden and Mike Amitay, “Lessons from Halabja,” *Washington Post*, 20 August 1999, p. 35.
- [17] <http://cns.miis.edu/research/wmdme/russiran.htm>.
- [18] 这18个成员是:美国、澳大利亚、法国、德国、意大利、日本、荷兰、波兰、葡萄牙、西班牙、英国、加拿大、丹麦、挪威、新加坡、土耳其、捷克、俄罗斯;两个合作伙伴国是巴拿马和利比里亚。
- [19] <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/usa/2003/usa-030905-usia01a.htm>.
- [20] 2002年12月10日,根据美国中情局提供的绝密情报,美国 and 西班牙海军协同行动,在印度洋阿拉伯海北部海域拦截了一艘名为“*So San*”的朝鲜货船。该船装有40000袋水泥,里面藏有15枚飞毛腿导弹(Scud)和15枚常规弹头。目的地是也门。
- [21] 2003年9月的第二个周末,PSI成员国进行了名为“太平洋保护者”的首次演习;2003年10月英国牵头举行名为“桌面”(table-top)的空中拦截演习,地点是英国的兰开斯特豪斯;2003年10月和11月西班牙和法国分别牵头组织一次海上拦截演习,地点在地中海;同年12月意大利牵头组织了空中拦截演习;2004年1月11日至17日,PSI成员国举行了规模最大的“海上军刀”演习;2004年4月,在波兰举行了与危险化学品和其他物品运输有关的海关及边境控制程序演练;2004年3月德国在法兰克福国际机场举办了有奥地利、新加坡参与名为“鹰眼”的演习。
- [22] 2003年10月拦截了利比亚从国外进口用于浓缩铀的离心加速器的货船,成为美国向利比亚施压的证据和利比亚放弃核计划的重要诱因;2004年2月一家日本公司被国际原子能机构指控卷入向伊朗、利比亚出口离心机部件事件而被查处。