

# 反对核恐怖主义条约

## 全球法律框架能够产生重要影响

LARRY D. JOHNSON

具体处理核恐怖主义问题的国际条约有两项——一项正在起草，另一项已经生效。两项条约都可能要求在全世界范围内采取具体措施来保护和保卫核设施免受恐怖分子攻击和破坏。但是没有一个是这样做的。2001年“9·11”恐怖分子袭击事件发生以前，将这类要求纳入条约中的努力从未奏效。在得到教训以后，现在该是重新考虑和支持这些要求的时候了。

汲取的教训。“9·11”恐怖袭击事件的首要教训是，自我保存不能再作为一种遏制因素而加以依赖。我们不能再设想，“有理智”的人不会冒着受电离辐射照射的危险进行恐怖活动。自杀性恐怖行为利用的就是这一点，它削弱了此假设在评估如何防范恐怖分子和破坏中的重要作用。

第二个教训是，所谓的“脏”弹更貌似真实。如果恐怖分子不在乎受到照射，就

没有什么可以阻止他们设法获得制造“脏”弹所需的放射性材料。“脏”弹是用来散布放射性的一种常规爆炸装置的俗称。

这种“脏”弹当然无法同核武器爆炸的破坏力相比，但问题不在于战略或军事效应，而是心理和政治上的影响。在巴西的戈亚尼亚镇曾发现过一放射性“源”，这个源先前被用于医学目的，但后来却被草率地丢弃，结果造成了混乱、恐慌和几个人死亡，数百人被污染。在运动会、音乐会上或供水系统中散布放射性的目的是散播恐怖、恐惧、无望和绝望。

利用常规炸药，试图在市中心区附近破坏核反应堆以释放放射性，或影响反应堆的正常运行或爆炸正在冷却“用过的”但放射性高的燃料棒的乏燃料池，同样会产生这些后果。

生这些后果。

第三个教训是，安全和保安的关键在于它的最薄弱环节。在地球某个角落发生的事情可以影响到世界任何地方。虽然我们力争确保自己的核设施不被盗窃和破坏，致力于本国安全，但恐怖分子很可能就在看似离我们家门很远的国家盗窃或非法采购材料。

第四个教训是，必须加强法律，以确保反对恐怖主义行为的保护措施到位。关于恐怖主义条约，可能一切已就绪，足以提供依据给恐怖主义行为定罪和惩罚恐怖分子，但这是亡羊补牢。鉴于这种危险的放射性材料的性质，关键的一点理应是从根本上确保梁上君子不会接近材料。应尽一切努力，防患于未然。核恐怖主义条约应该要求各国采取具体预防措施。

Johnson 先生，1997—2001 年任 IAEA 法律顾问，2001—2002 年任加州大学达维法学院法律客座教授。此前，曾任联合国法律顾问办公室首席法律官员。他毕业于哈佛法学院、哈佛大学肯尼迪政府学院和內布拉斯加州大学。

施,防止核恐怖主义和破坏行为。

**何为“危险的”放射性材料?**过去,一些条约和国际条例一直集中精力于某种被视为“危险的”放射性材料上,因为这种材料可用于制造核武器。它是“易裂变材料”,这就意味着它可以在某些情况下开始链式反应,这种反应如果不受控制,可以引发核爆炸。

这种材料也可以在核电站中通过产生受控链式反应应用于和平目的。它就是技术上所说的“核材料”,是各种不扩散条约和协定的主题。这种材料在非技术性上可以描述为“武器用”放射性材料。有趣的是,这种材料根据具体情况和不同的生产工艺阶段,可以具有或不具有放射学危险性。

其它一些放射性材料不能用于产生核爆炸或制造核武器,但是却被视为“危险的”,因为它发出的电离辐射可能对人体健康产生严重危害。这种材料被加以利用,例如用于医学和工业,必定要受到严格的国家条例管理。

从恐怖分子的观点看,两种放射性材料都具有吸引力。显然,恐怖分子很可能设法获取核武器或用于制造粗糙炸弹的武器用材料。但是恐怖分子也可能设法获得另一种放射性材料用于散布辐

射,以引起众人恐慌和恐怖以及造成死亡和伤害。

**针对这个问题的条约。**国际社会迄今还没有全面地审视这两种“危险的”放射性材料。

事实是,目前有两个关于核恐怖主义问题的条约——一个已经生效,另一个正在谈判中,两者间有些重叠,不够理想。两个条约可能都包括预防措施,但令人惋惜的是,两者在这一点上都软弱无力。

■ **武器用材料的保护和保安。**第一个条约是《核材料实物保护公约》,于1980年在IAEA的主持下通过。它仅涉及到武器用材料,而且只包括在国际运输过程中的保护和保安措施。它还把诸如盗窃、非法获得、占有和使用等各种行为定为犯罪行为。

除此之外,条约把各个国家如何保护它们自己的核材料并确保其安全作为国家主权问题留给了各国自己决定。不过,IAEA总干事在1999年就保护核材料免受未经许可的移动和保护核设施免受破坏的具体需要发表了指导原则。尽管这些原则甚至被称作“要求”,但在事实和法律上都只是建议。

1999年开始审议过程,以确定是否和如何加强该条约。IAEA总干事和各国政

府长期以来都认为该条约受到太多的限制,需要修订;机构已为此召集了若干名法律和技术专家。

某些附加内容已经商定,例如广泛的目标和基本原则。但是,它们将如何应用,取决于每个国家。迄今为止各国尚未就履行IAEA已建议的预防措施的规定达成一致,在审查机制上也未取得一致意见,这种机制可以制约各国为它们保护和保卫核材料及设施而正在进行的工作负责。

鉴于从“9·11”恐怖分子袭击获得的经验教训,需要采取紧急步骤来加强该条约,使之包含一项要求:所有国家必须采取明确、具体的措施来保护其核材料和设施免遭恐怖破坏。

如果IAEA的建议中已规定的措施需要调整,就应该调整。如果提交的条约实施报告太具侵入性,各国起码必须坚持,应把目前各国自愿做的一件事——由独立的IAEA专家定期访问,以评价为保护和保卫材料和设施而采取的措施,并提出建议——作为一项义务包括在条约内。面对可用于制造大规模杀伤性武器的材料时,仅依靠单个国家确保其安全和保安就不太慎重了。

■ **遏制核恐怖主义行为条约草案。**第二个条约正在



纽约起草,它是联合国全球反恐运动的一部分。联合国大会法律委员会已收到一份由俄罗斯最初建议的关于遏制核恐怖主义行为的条约草案。与IAEA公约相反,该条约草案集中于两种放射性材料——对生命都有危险的“武器用”材料和其它材料。尽管最后核准的任何文本在开始生效前还有待一定数目国家的批准,但该文本仍将具有普遍性——已得到大约190个国家的批准——和作为全球反恐运动的一部分的优势。它包括通常的定罪条款,但预防措施软弱,要求各国只是考虑IAEA关于保护放射性材料的建议。

联合国大会应该做出决定,如果该条约要成为一项全面的打击核恐怖主义条约,预防措施毫无疑问要包

括进去。起草者应该不仅着重于遏制犯罪行为和引渡/起诉犯罪者,还要注重增添从根本上防止恐怖分子接近放射性材料的约束措施。

2002年9月将召开下次会议,届时联大将开始讨论这个问题。联大应委派IAEA总干事提交可以作为条约要求的预防措施。重要的是,各国政府应做出将这些规定包括在该条约内的方针决策,而且委托专家提出技术上可行的文本供联合国各国政府审查。

**维持现状的争论。**反对以上观点的人认为,我们不应冒牺牲已在两个条约方面获得的成果的危险。他们认为,过度法律和条约化的方法太烦琐,将占用太多时间,并且无视有关的技术复杂性。另外一些人可能担心,如果该条约的预防措施太具体,会向准恐怖分子泄露关于如何维持保安的敏感信息,恐怖分子因此可以设法绕开这些措施。另一个论点是,一些国家通过悄悄地进行幕后工作,已在双边基础上向许多国家提供了充分的保护和保安建议。

敏感的保安问题必须确保不让潜在的恐怖分子知道。但是1999年的IAEA建议已经公开;使它们有约束性,与泄露秘密毫无关系。此外,IAEA咨询工作组也没

有导致敏感问题的暴露。双边措施可能在预防措施中起很重要的作用(虽然有些不详),但如果我们要寻求打击恐怖主义的全球共同努力,为什么不在多边基础上增加另一个工具呢?最后,一般公众以及响应公众的决策者和立法者,有可能对这个问题持不同看法,尤其是如果核恐怖主义行为曾经顺利进行过。

**需要什么:决策者集中精力于该问题。**应该采取所有可能和合法的措施,来保护无辜平民免受恶意恐怖主义行为的伤害。应该审查为此努力而使用的所有工具,包括国际条约。

这些是要求决策者关注的公共政策问题,决策者必须了解该问题,有选择权,考虑和平衡不同的要素,做出理性决断,并向技术和法律专家发出指示。这是保证人人安全和健康的问题,应该被视为全球反恐运动的一部分。

决策者们越早集中利用包括制定条约在内的所有工具来打击核恐怖主义,防止核材料和放射性材料落入坏人之手的屏障将越早变得强大。 □

照片:IAEA专家会议后,正在实施更加强有力的打击核恐怖主义的措施。(来源:D.Calma/IAEA)