



# 伊拉克重大事件年表

## 核视察中的挑战和经验教训

Jacques Baute

在令人瞩目的和广泛的全球关注下，国际原子能机构在伊拉克的工作于 2003 年 3 月达到一个转折点。机构的核视察组——连同联合国监测、核查和视察委员会 (UNMOVIC) 以及在伊拉克工作的其他联合国组织的小组——不得不在宣布的军事行动开始前撤出。解除伊拉克武装的外交途径已到了绝境。

目前，追踪伊拉克大规模杀伤性武器计划的国际视察组正在从侧面工作，随时准备听从联合国安理会的召唤恢复在伊拉克的工作。国际视察的授权不变，设在维也纳的 IAEA 伊拉克核核查办事处 (INVD) 依旧负责核档案。

IAEA 在伊拉克的核视察和核查工作持续了 30 年，涉及从矿山到武器的各种活动。20 世纪 90 年代，在机构视察员的引领下，发现并解除了伊拉克秘密核武器计

划，而且在 20 世纪 90 年代视察活动停止后，直到 2003 年 3 月，他们都没有发现伊拉克秘密计划自 1998 年以来被恢复的证据。

自 1991 年早些时候根据安理会授权在伊拉克进行首批视察以来，在伊拉克的核核查之路一直是漫长的和艰难的，但视察获得了一些宝贵的经验和教训，使国际社会深受其益，也使 IAEA 视察队伍得到加强。本文重点介绍 IAEA 在伊拉克获得的大量经验、遇到的主要挑战和汲取的一些重要教训。

### 限制和漏洞：早年

核核查界对上世纪 80 年代 IAEA 保障的限制以及

照片：曾用于伊拉克秘密核武器计划的设施的残余物。(伊拉克，1991 – 1998 年)。来源：IAEA 1991 – 1998 年行动组。

曾采取的纠正措施非常了解。在此之前，被国际社会认为是适当的传统的保障方法存在着足以使伊拉克开始实施一项秘密核武器计划并在 10 年内不被发觉的漏洞。

不幸的是，某些领域的某些人继续把这些早期的保障限制看作是 IAEA 无能力提供成员国履行其不扩散协定义务的可靠保证的征象。伊拉克在上世纪 70 年代以无核武器国家身份加入全球性的《不扩散核武器条约》(NPT)，并且与机构缔结了所要求的 NPT 保障协定。

回顾当时，似乎国际社会确信 NPT 无核武器国家将继续履行其承诺，因此，机构的作用将只是核查当事国已申报的核材料和核设施。整个国际社会的错误在于不了解一个有意义的核查体系必须采取旨在探查一个国家是否在试图通过未申报的活动来欺骗这个体系的措施。

弥补这些漏洞——即根据安理会在 20 世纪 90 年代要求的更强硬的视察制度，充分利用从伊拉克未申报计划的初始发现中吸取的经验和教训——曾是 IAEA 加强保障计划的主要目标，最终导致于 1997 年通过 NPT 保障协定《附加议定书》。《议定书》赋予 IAEA 视察员更大权力，扩大了成员国为核保障和核查必须向 IAEA 提供的信息和接触的范围。

如果 1991 年视察员有这样的权力，例如，伊拉克就不会像实际所证明的那样，在其图韦查核研究中心的一些未申报的建筑物中开展许多秘密活动。要是机构当时能够汇总并且分析来自要求受视察国家的扩大申报中的信息、来自上个世纪 80 年代后期相当多的公开来源的信息，以及来自其他国家的信息，机构就会对伊拉克的明显意图有更多的了解，世界就不会等到伊拉克入侵科威特时才集中精力调查它的秘密核计划。

## 探查和欺骗：1991—1995 年武器跟踪

1991 年 4 月联合国安理会通过第 687 号决议是一个重要的里程碑。在这个有关第一次海湾战争的停火决议中，要求机构描绘出并废除伊拉克的核计划，并且通过一个具有广泛影响的、不间断的监测与核查系统确保伊拉克履行其与 NPT 和上述决议有关的义务。

核查组织还能期望得到比为帮助巩固这些结果而提

供无条件接触任何个人、文件或技术更好的条件吗？但是，尽管有这些极好的条件，我们的工作仍然很不容易。

当时的挑战从学习阶段开始——了解伊拉克的隐蔽的核计划，包括它的最敏感的部分，它的武器发展情况；学习如何使用安理会决议所授予的巨大权力；学习如何与联合国伊拉克特别委员会 (UNSCOM) 合作。UNSCOM 曾根据类似授权负责化学武器、生物武器和导弹方面的任务，并被要求“向机构提供帮助与合作”（充其量是为防止理解上可能出现的变化而提出的一种含糊定义）。

IAEA 曾遇到的一个挑战是，如何为处理伊拉克的核武器问题建立合适的组织。第一个——也许是过于谨慎的——响应是开始根据保障司视察员的名单成立了一个由 3 名专业人员组成的 IAEA 行动小组直接向总干事汇报工作，并且请成员国提供在机构总部不易获得的专家。不过，该小组为应对挑战逐渐壮大，并于 2002 年 12 月成为伊拉克核核查办事处 (INVO)，其专业工作人员超过 20 人。

也许最大的误解是“伊拉克计划”预期持续的时间。安理会在第 687 号决议中引用的时间结构以天表示。显然，人们普遍预期这个任务用不了几个月便可完成。因此，行动小组经历了一次严峻考验，1993 年底人员发生重大调整，只留下行动小组组长保持在伊拉克存在的连续性。新来的人不得不以一种新的态度来重新了解这种体制。经过巨大努力拟订出行动小组的行动方针，其中包括高度重视通过配置先进的数据库来保证重要信息的安全，避免对信息流通的不必要的限制，除非其敏感性要求一种严格的“需要知道”的方法。

1994 年通过艰难困苦而学到的经验，无疑是 2002 年 11 月机构成功恢复活动的支柱。当时，工作人员的调整导致 INVO 主任几乎成为参与过前 4 年 (1994—1998 年) 视察工作的资深工作人员中惟一留下的人员。

当 1991 年 IAEA 开始视察时，人们清楚地看到，伊拉克的初始反应从安理会确定的透明度方面来看显然与期望的不相称。在视察的头几个月中，伊拉克的明显目标是把它过去的计划尽可能多地隐藏起来。为挫败隐蔽

行动——例如伊拉克对浓缩设施的清理,以及使视察员得不到敏感信息的企图——而进行的不宣布的闯入性视察成为一种有力手段,它迫使伊拉克调整对策,并在1991年夏季以前透露其计划的一些组成部分。早在伊拉克1995年进行下一次申报以前,伊拉克秘密计划的范围便被广泛揭露。

这是因为采用了多种视察技术,例如包括对擦拭样品的颗粒分析。这种方法自那以后已经成为核领域最有效的核查手段之一。帮助取得进展的因素还有:成员国认识到向机构提供敏感信息能够促使一些很重要的事情被发现;将有经验的保障视察员与非传统领域的专家进行全面的专业上的结合;以及开发出一些系统化的和全面的分析方法,尤其是深入了解伊拉克在上个世纪80年代的采购工作。

授权机构摧毁、拆移伊拉克的被禁材料、设备和设施或使其无害化的任务,实际上于1994年初(但不是在安理会第687号决议预计的45天内)完成。那时,在伊拉克不再留有武器可用材料,即钚或高浓铀(HEU)。单一用途设备均被摧毁(甚至与被禁计划相关的两用物品也被摧毁)。带有专用设施的所有建筑物被摧毁。甚至一些伊拉克不承认与被禁活动有关的设施,例如在1995年夏季以前一直被否认的Al Atheer武器化中心,也被摧毁。

1994年8月,机构开始它在巴格达的永久驻留,在这之前机构以战役模式(从总部派出视察员小组去完成时间有限的视察)运作了3年。完全不宣布的视察随后变成惯例。机构可以在任何时候去视察任何地方,这一点被证明是一种非常有效的视察制度。

## 结论和可信度: 1995—1998年形成连贯画面

1995年8月因Hussein Kamel将军——伊拉克总统的女婿和所有大规模杀伤性武器计划的前负责人——离开伊拉克而发生了一个重要事件。在预期这位将军披露信息前,伊拉克抢先提交了补充申报。尤其是,伊拉克提供了有关其从反应堆燃料提取高浓铀的详细企图,并且交出大量有关离心浓缩和武器化方面的文件。此外,

对方显示出当时不曾有过的透明度。因为我们已经完全了解伊拉克的文件形成程序,所以我们使对方相信提供缺少的原始报告是逃不掉的,从而完成了我们对伊拉克原始文件的收集。对方这时允许我们接触一切有关的伊拉克人,而在1995年8月以前,伊拉克只给了我们接触相关技术领域中的一名“发言人”的机会。

为对伊拉克破坏性极大的隐藏行动——1991年夏季进行的设备与文件单边销毁——实施调查,我们在沙漠中发动了一场挖掘战役,以回收被隐藏的东西并列出清单。一些成员国,或更准确地说是一些成员国中曾密切从事“伊拉克问题”研究的团体也变得对机构更加支持。他们最终认识到,IAEA视察组在技术方案上是强有力的,在敏感信息处理上是可靠的;认识到IAEA已成为最了解伊拉克过去计划和残余能力的组织。大量的各种信息开始流向我们,使得视察组开始确信我们对伊拉克过去的核计划和残存能力有了一个准确的了解,因为所有可信信息的来源都是一致的。

从这个时期总结出的经验是:核查机构向国际社会提供对过去和现在状况的准确估计是可能的,但条件是:

- ◆ 视察组在技术上是强有力的和精湛的,尤其是在文件及其细节的分析上,以及在与所有相关人员打交道方面;
- ◆ 视察组在政治上是独立的,只依据事实,不屈服于政治压力;
- ◆ 成员国支持视察组的行动,在政治上支持安理会,在技术上提供信息和专家;
- ◆ 被视察国家满足核核查机构提出的要求。

虽然准确度永远不可能达到100%,但到上个世纪90年代末,世界已经对伊拉克的核计划有了一个清楚的“连贯画面”。在提交联合国安理会的综合报告中,充分论证了这幅画面。

不幸的是,回顾过去的重大问题之一是,机构的方法和结果仍没有公诸于世。1997—1998年,只有UNSCOM及其与伊拉克未决的关系在媒体见报。鉴于缺乏宣传,以及在过去的4年里一些国家参与处理伊拉克问题的许多工作人员已经离开,到2002年,包括决

策者在内的许多人更留心主要电视网络上一些令人忧虑的声明，而不看提交给安理会的非常详尽的、但是很平凡的技术报告，就不足为奇了。“视察无用”论的煽动者，很容易地激起大多数人暂时和部分的记忆。

对机构而言，重要的教训是：它不应该只是成功地完成它的任务，还应该更好地利用媒体，让公众和决策者了解它的成就。

## 盲点和空中摄像：1998—2002年视察缺口

2002年秋季，世界尚未开始了解1998年12月沙漠之孤行动之后未在伊拉克进行视察的近4年的详细情况。因此，由于无法再得到现场活动正常提供的“实验结果”，每种可能的推测，包括对模糊情报的最悲观解释或根据一些采购企图推测出的一些最坏情景，都曾被信以为真。

没有视察的4年，对于一项核计划的发展一定具有重要意义，尤其是考虑到伊拉克在1987年到1990年这4年中所能做的一切。另一方面，人们明白，与上世纪80年代和90年代初可能发生的情况不同，当时正在对该国实施制裁。

此外，伊拉克1986年底的可用资产与1998年底的状况无法比较。在没有视察的情况下，1999年底可供使用的高分辨率商用卫星成像为设法与现场保持接触提供了一个有用的手段（现被广泛用于世界保障视察的准备工作）。1991年以来机构在伊拉克一直使用空中成像，利用U2飞机获得照片。不幸的是，虽然这些照片使我们能很好地准备视察工作，但是正如所预料的那样，空中成像远不足以用来评估有无核活动。

利用人提供的情报是一个更大的挑战，因为谁都有可能修饰情报，甚至编造一些到头来根本无法核实的故事。即使有视察员在现场，由变节者的报告或根据成像观察结果而提出的问题有多少能够容易地解决呢？

此外，虽然难以衡量一种视察制度产生的威慑力，但是安理会第687号决议和其他决议提出的广泛条件，连同旨在优化视察的有效性而实施这些条件在非常有效地防止任何大规模的被禁活动方面明显地起到了一定的



IAEA视察员评估曾用于生产高浓铀的设施的废墟。（伊拉克，1991—1998年）

威慑作用。

2002年5月通过的安理会第1409号决议给机构提供了一个新的授权，使机构逐渐拥有一种新的先进经验：即审查一切有关向伊拉克出口货物的合同，以确定哪些物项可能与秘密核计划有关，从而使机构能够根据为了人道主义或恢复基础设施而进行的货物采购来了解采购网络，考虑哪些物项将是窒息点，并且确定出可能值得关注的领域。

但情况仍然是，即使是搜集到了与秘密采购企图有关的详细信息，也远不足以用来评估在伊拉克正在发生的事情。

## 最后一轮：2002—2003年在放大镜下视察

从2002年11月到2003年3月的最后视察阶段的性质有很大不同，受到全球关注并且似乎濒临险境。一些人认识到是战争还是和平正牢牢地压在IAEA和UNMOVIC视察组的肩上。

虽然人们知道决定将最终不在视察组的手里，而在安理会理事国手中，但重要的是机构要尽力及时向安理会提供一切可能的事实和可靠的结论来支持安理会的决定。

依靠4年的准备，包括有关场地、设备和人员的综合数据库、精确的“连贯画面”，以及受益于1998年12月以前积累经验的视察员，IAEA得以在3个月内解决了成员国所提出的大部分问题。

2003年3月7日，总干事穆罕默德·巴拉迪通知安

## IAEA 和联合国在伊拉克的视察发挥了作用

据

《新闻周刊》2004年2月报道，IAEA和联合国对伊拉克大规模杀伤性武器计划的视察发挥了作用。这家杂志援引了国际视察的记录和美国领导的伊拉克调查组的记录。该调查组的过去领导人David Kay曾报告过他的一些结论。

《新闻周刊》的Fareed Zakaria写道：

武器视察员David Kay说，“我们曾经全都错了”。实际上，那些武器是没有的。有过一群人战前对伊拉克核、化学和生物能力的估计已被证明非常接近实际情况，那就是联合国视察员。考虑一下联合国核机构领导人穆罕默德·巴拉迪在视察组完成对147个场地的247次视察后于2003年3月7日对安理会说的那些话：“既没有恢复核活动的证据，也没有任何相关场地上存在核相关被禁活动的任何迹象”。巴拉迪还说，有迹象

表示1990年以来伊拉克未进口过铀，并且不再搞离心机计划。他曾总结说，伊拉克核能力到1997年已被有效地摧毁，它的两用工业设备已经凋落不堪。根据Kay的调查结果……所有这些说法似乎是符合实际的。真正的经验是，像巴拉迪的视察组这样的国际团体能够起到作用。

该杂志以显著位置刊登了就IAEA和国际视察的作用与IAEA总干事巴拉迪的访谈录。

巴拉迪博士说，“我认为制裁起到了作用，而且视察起的作用更大。制裁与视察相结合，终于解除了伊拉克武装。”

巴拉迪博士着重指出了使IAEA和国际视察员返回伊拉克的重要性。他说，“我们仍然有一份安理会提出的核查伊拉克没有核武器的申请书”。

他们的作用不受将导致预想结论的任何“预先”信念的影响。专家必须来自不同的地域，而且在一些敏感领域一定要强制性地配备充足的专家，以避免出现不希望有的偏见。此外，重要的是要记住，做出结论所采用的信息不能局限于表面的声明，即“最后的HUMINT”（人的情报）或“最后的样本分析结果”。相反，它必须包括在性质上、来源上和时间上都尽可能全面的数据。另一个关键参数是一定要记住自己本身的局限性，以免根据一些事实做出太远的外推，忘记了不确定性的固有的存在。

当然，如果视察员没有连续地获得使其能够在限制不确定性的同时得出可靠结论的适当授权，任何核查都将没有意义。像1999—2002年在伊拉克那样，没有视察，一定会使整个国际社会变成瞎子。给IAEA视察组以适当的授权（即使没有像在伊拉克那样的梦想条件）是一种双赢局面。这样做有利于国际社会，它将得到它所寻求的保证水平。这样做也有利于被视察方，它将得到证明自己履行义务的机会。正如在伊拉克所证明的那样，视察是起作用的，是无法取代的。

---

Jacques Baute是IAEA的伊拉克核核查办公室主任。电子信箱：[J.Baute@iaea.org](mailto:J.Baute@iaea.org)。