

强制核查

Jessica Mathews¹

本文就解决伊拉克问题提出了新的建议。它是在听取所有参与卡内基国际和平基金会有关伊拉克问题讨论的专家意见以及参阅个人署名文章的基础上完成的。有关进一步的解释和详细内容，特别是军事方面的建议可以查阅这些文章。

从近几个月的事态发展来看，美国在伊拉克问题上首当其冲的是追踪它的大规模杀伤性武器，总统已经使这一点明朗化了。尽管至今仍未发现巴格达的武断现政权与激进的伊斯兰恐怖主义有什么关联，但是，许多其它情况表明伊拉克政府简直令人讨厌。不过，还未有迹象显示出整个地区、美国乃至全球正面临着临近眼前的威胁。因此，美国的主要目标是处理来自大规模杀伤性武器的威胁（事实上也应该如此！）。由于国际武器核查人员在长达四年的时间里一直对该国心不在焉，美国面对这一威胁只有两种选择：或者仍不检查和摧毁伊拉克的核、化学、生物以及导弹计划；或者追踪其隐蔽行动，采取大规模的军事行动，推翻萨达姆□侯赛因。然而，后一选择也仅仅是一种单边意愿，最多有几个勉强追随的伙伴而已。

对伊拉克继续实施大规模杀伤性武器的计划采取听之任之的态度是绝对不可接受的，但是，侵入伊拉克又会带来巨大的代价和风险。因此，本文提出了第三种解决办法，即在这两种办法之间进行折衷，实施强制性的国际武器核查。为此，联合国安理会需创建一个强有力的多边军事力量，以支持联合国和国际原子能机构核查小组的行动，令伊拉克“给予承诺，否则就…”。这里所说的“否则”是指推翻现政权。如此一来，即便选择战争，那也是萨达姆咎由自取。

我们提出的这种折衷办法与早先进行的国际核查努力有着根本性的

¹Jessica Mathews 博士系卡内基国际和平基金会总裁。

区别。确切地说，以往的游戏环境倾向于伊拉克的利益。而现

在的办法是，由一个军事委员会向伊拉克施加真正令人信服的、强有力的威胁，并促使华盛顿方面采取稳健的外交主动权。长期来看，这一办法能否成功取决于大国之间能否取得意图和目标的持续统一。当然，这一办法也存在一定难度。然而，与其它两种选择相比，其价值和效能很快就会体现出来，这也正是它的魅力所在。

另外，在联合国安理会授权下创建的多边军事力量，其实施的武器核查计划必须有着无懈可击的合法性，并需获得广泛的国际支持。在这种背景下作出的努力才会使各方面的合作得到加强，而不是削弱，这也是联合国反恐战争取得长期胜利的要素。而且，它不仅可以避免联合国安理会的权威及法规遭受诋毁，还可以避免形成一种危险的惯例，即通过单方面的权利来对付“预防性的自卫”。当然，这一办法也许不会受到伊拉克邻国的欢迎，但是，与发动战争相比，它至少是明智的选择。与此同时，地区性的援助（如建立基地、获得飞越领空权等）都会随之而来。假如这一策略能够成功，伊拉克大规模杀伤性武器的威胁就会降到尽可能低的程度。即使失败，它也会为向发动“倒萨”战争的过渡建立作战上和政治上的基础。因此，美国不应该孤军作战，而应该通过联合国与其它国家联合起来。至于伊拉克方面，人们就可以对其意图了如指掌，并发现其弱点，巴格达终将会被孤立起来。

通过发动战争推翻伊拉克政府会给该地区带来以下风险：国内对不可靠政府施加压力（如巴基斯坦），政府误解美国意图（如伊朗），激化阿拉伯人和伊斯兰教对美国的愤怒。但是，实施折衷策略将会使这些风险大大降低。另外，与发动战争实现政权更替相比，这一办法肯定比萨达姆使用他拥有的不管是何种大规模杀伤性武器（可能是针对以色列的）所带来的风险要低得多。而且这也能够使促使撒达姆垮台的力量进一步凝聚起来。从政治的角度看，实施强制核查不仅可以避开由何种政权来取代现政府的棘手问题，还可以避免伊拉克出现持久的不稳定，避免其可能分裂成Shia、Suni和库尔德地区，避免美国将为此在这个国家长期驻扎成千上万的士兵。

然而，一年前，实施这一办法还不成熟。但是，今天它可以做到了。有以下四个原因：

1. 9.11之后对大规模杀伤性武器越来越关注；
2. 即便联合国的制裁制度做了大幅调整，伊拉克仍在继续撒谎，并且采取不妥协态度；
3. 9.11之后，俄罗斯开始接受美国；
4. 布什政府威胁要采取单边军事行动，为此打开了一个前所未有的政治空间。

总之，在需要对伊拉克的大规模杀伤性武器作出行动时，以上转变促使安理会五个常务理事国之间重新达成一种共识，这在五年前是根本做不到的。

主要前提

以下几个关键前提为我们提出这一办法提供了基础：

*1. 核查能够解决问题。*联合国伊拉克问题特别委员会在头五年里一直负责检查并解除伊拉克的化学、生物和导弹材料及能力，国际原子能机构伊拉克行动小组肩负着同样的使命，主要是针对伊拉克的核能力。他们都取得了巨大的成功。如果有足够的人力资源和技術资源，有足够的时间和政治支持，武器核查行动可以使伊拉克的大规模杀伤性武器的威胁大大降低。即便不能完全消除这种威胁，至少也能使其降低到很微弱的程度。（注：这里所说的“核查”意味着重新恢复对伊拉克大规模杀伤性武器的调查和解除，并需把核查对象扩展至具有双重用途的设备及关键人物，对其实行强制性的持续的监督、核实和检查。）

*2. 萨达姆压倒一切的选择是保存其军事力量。*萨达姆从不愿意放弃追寻大规模杀伤性武器，但是，假如能让他充分地认识到，他这样做的后果是他自己及其政权的毁灭，他也只能放弃。

3. 与伊拉克边境主要力量有关的切实存在的且连续不断的军事威胁使得武器核查人员重返伊拉克并行使其职责成为必要。回顾1991年到今天的这段时间，伊拉克认为联合国对其进行大规模杀伤性武器核查是别有用心。说实话，期望他转变这一观点是绝对不可能的。而且，实行制裁、劝诱、协商或定期给予空中打击都未能使有效的核查得以恢复。在现今这种情况下进行协商只会使巴格达继续采取伎俩，拖延或转移其目标。

4. 联合国特别委员会/国际原子能机构取得成功的关键在于，在联合国安理会内部达成统一目标。假如没有果断的政治解决办法，有多少军事力量都无济于事。因此，在进行富有成效的核查之前，必须首先在《联合国宪章》背景下取得大国及主要地区政府的支持。

磋商

大约从1997年到最近这段时间，伊拉克坚定的外交政策成功地离间了联合国安理会五个成员国。然而，今天，也正是由于伊拉克的行为，再加上俄罗斯新的地缘政治以及以美国为首的对伊实行制裁的制度进行了改革，一种有限的共识得以重新产生。现在，伊拉克仍未履行《联合国第687号决议》（该决议产生了核查制度）中的义务，因此，有必要使核查重返伊拉克。而且，1999年12月在《联合国安理会第1284号决议》下产生的联合国监督、核实和检查委员会也是一种支持。在成立联合国监督、核实和检查委员会时，由于联合国安理会五个常务理事国中有三个成员国投了弃权票，事态的发展特别值得关注。2002年5月，修正制裁计划的采纳进一步表明了支持程度之低。但是，我们也看到了安理会内部正在实现真正的意见趋同。

也许，荒谬的是，美国威胁说要采取单边行动对付伊拉克，对强化这种有效的共识具有潜在的功效。法国、俄罗斯和中国认为，只有安理会才能授权使用武力。英国也对这一观点表示同情。这四个国家也都清楚，在联合国处理这一问题11年后的今天，美国决定采取单边行动对付伊拉克，这对联合国安理会的授权、特别是对安理会

本身着实是一次惊人的爆炸性行为。他们想避免安理会进一步

被边缘化，担心那将演化为其个体影响力的降低和弱化。因此，美国的威胁使得这四个国家有机会展示他们的影响力。也就是说，需要为使用武力对付伊拉克寻找一种有效的、美国可以接受的、经由安理会全权授权的方案。这样的方案是可以建立起来的，其依据的决议是：授权多边采取行动，使联合国监督、核实和检查委员会执行其使命。

要想达到这一目的，华盛顿方面需要作出巨大的外交努力。但是，不应该把它视为一种严重的障碍。重要的是，达到人们期望的目标，而不选择战争是我们力所能及的。事实上，采取折衷办法能够使华盛顿和安理会其它成员从巴格达重新获得外交上的主动权。

关键是，只要国际核查正在发挥作用，美国就要明确指出，美国会断然放弃对伊拉克采取单边军事行动。美国应该让伊拉克及其它国家相信，美国这样做绝不是草率屈服于国家舆论，美国的目的是要看到核查获得成功，而不是在策划令核查迅速破产的阴谋。当然，说服不了伊拉克，让伊拉克答应是毫无道理的，巴格达方面也就会需要大规模杀伤性武器去阻止或反击美国的进攻。从以往的历史来看，这样会使许多国家深表怀疑。因此，要想获得成功，华盛顿在这一问题上的态度必须明确、平稳、坚定而无恶意。

这并不是说，华盛顿必须得调整在伊拉克决意实现其政权更替的宣言性政策。如果伊拉克能够全面配合国际核查行动，美国的立足点仍然应该是继续支持其政权更替，而不是采取军事行动。这样，也不至于出现任何意外。例如，美国在古巴实行政权更替的宣言性政策就有四十多年的时间。

除安理会外，美国在制定外交政策时需认识到，该地区各国之间的战略利益大不相同。一些国家希望有一个强大的伊拉克来弥补伊朗的不足；另一些则担心出现一个富裕而亲西方的伊拉克，它会极尽潜能生产石油；许多国家担忧并反对美国在该地区拥有军事统治权。然而，事实上，各国都同意伊拉克应该无大规模杀伤性武器，而

且他们也一致地担忧会出现不稳定，并会伴随出现推翻伊拉克政府的暴力事件。

即便人们普遍认为美国要求进行强制性核查是在实行双重标准（针对伊拉克的大规模杀伤性武器，而不针对以色列），对伊拉克进行多边核查肯定比美国单方面侵入伊拉克在整个地区引起的争议要少得多。因此，假如要在两者之间作出选择，即是通过战争实现政权更替，还是通过多边武装努力根除伊拉克的大规模杀伤性武器，所有地区政府可能更愿意选择后者。

执行

根据强制核查计划，安理会应该授权建立核查执行力量，以此作为联合国监督、核实和检查委员会以及国际原子能机构专门工作组的强制执行分支。在新决议下，核查程序应该不再是以往那种猫鼠游戏，也不应该时常被各种分歧及滋生出的危机所打断，而应该是最后通牒。过去，各种环境便于让伊拉克提出各种妨碍核查的借口，但现在，我们要对它说“必须答应，否则就…”。

核查小组在重返伊拉克时，应该有足够强有力的军事武装做后盾，使其能够在绝对安全的情况下，在任何时候强行紧急进入任何地点。至于核查日期、持续时间以及核查方式绝对没有任何讨论余地。假如伊拉克不接受这些条件，或固执地加以抵制，美国就可以“采取所有必要的手段”，对伊拉克实施政权更替的计划，但最好在联合国的授权下。

总控制权应该归属于核查小组非军职执行主席(civilian executive chairman)。在不受安理会干扰的情况下，由他来决定核查地点以及各类特别核查是否需要配备军事力量。有些核查，如私人会谈也许最好不配备军事力量，但其它核查则要求最大程度地保证即时进入的安全和保护。配备军事力量的规模及构成方式应该由核查执行力量的指挥官来决定，军事力量的使用应该听从他的指挥。

核查执行力量必须足够强大，并能灵活地支持在任何地点进行的全

方位核查，包括那些所谓的敏感地和先前被指定为禁止入内的

地点。靠近核查地的“禁飞区”和“禁止车辆进入区”，应预先让巴格达知道，这些地点是不可放过的。假如违背这些禁令，将受到对抗力量的攻击。

另外，必须确保强有力的系统和通讯安全，从而获得出人意料的结果。如果做不到出其不意，或者市民“自发”地企图妨碍核查，必须迅速启动暴动快速反应系统。

核查执行力量必须高度灵活，主要由空军和装甲骑兵部队组成。可能需要在约旦和伊拉克边境处部署一个团的装甲骑兵或同等的兵力；在东部的土耳其部署一个旅的空中快速作战部队；在沙特阿拉伯和科威特建立特种部队基础设施，并部署两个旅或更多的兵力。空中支持由AWACS和JSTARS提供，包括战斗机和战斗轰炸机，并要进行持续的空中和地面管制。

另外，核查执行力量必须具有高度尖端的情报能力，因为伊拉克在隐蔽、渗透和误导核查小组方面有着相当丰富的经验。伊拉克四年来一直在不受干扰的情况下构筑新的地下基地，建设移动设施，改换收报机等。因此，要想避其长处，确保我们取得军事上的成功，核查执行力量就必须装备全面的勘查、管制、收听、加密和破译图片的能力。

尽管各种力量汇总起来仍以美国为首，但是，出于重要的政治原因，核查执行力量必须尽可能多边化，并且应短小精悍。它的设计和构成应该力争保持一种明确的态势，即它并不是美国入侵力量的掩饰品，而是联合国的强制执行力量。最理想的是，它应至少包括五个常务理事国的成分，还需把土耳其、沙特阿拉伯、约旦以及该地区的其它国家囊括在内。

美国必须遵守核查执行力量的命令，必须在联合国的宗旨下行事，必须能够抵御诱惑——

利用核查执行力量的便利及其所收集的信息，其目的却与自己的实

际职责毫不相干。在安理会，任何事情都没有比越权更容易引起纷争。

在操作方面，关于联合国监督、核实和检查委员会是否应该提出取消某些条款所存在的不足之处，专家们都持反对意见。尽管有些条款肯定能够得到改善，但是，试图重新修订《第1284号决议》将是不明智的。因为，有些不足可以在实际操作中心照不宣地加以调整（有些的确也是这么做的），有些不足可以通过核查执行力量授权的各种手段得以解决，而有些则可以依据核查执行力量决议的立场加以纠正。

另外，以下四个方面至关重要：

1. *适当的时间*。安排核查进程时，不应该霸道专横地定出最后期限。因为，这样巴格达正好找借口拖延。当然，尽可能快地完成解除武装的阶段肯定符合所有人的利益，但是，时限不应该提前固定下来。

2. *经验丰富的职员*。联合国监督、核实和检查委员会不应该像联合国特别委员会那样经历艰难的学习过程，它应该做好充分准备，从一开始就以最高的效率运作。也就是说，它必须充分地利用那些拥有关键性的、不可替代的经验丰富的人员。

3. *提供双向情报，供政府间分享*。联合国特别委员会的经验表明，这一点是必不可少的。核查人员需要更多不是通过开放资源、商业卫星获得的情报，而且情报应及时、直接地传递出去。对情报机构来说，在提供信息的同时，必须对其价值和准确性予以反馈。所有政府必须认识到，信息互动是必要的，而且提供信息方和使用方之间的对话必须绝对机密，必须建立在双方面的基础上，必须得到其它政府的保护。负责情报收集和评估核查小组的机构必须具有情报事务方面的经历，并使那些政府信任其所提供的所有信息。

4. *具有跟踪伊拉克在境外从事采购活动的的能力*。联合国特别委员会发现，在1993和1998年间，伊拉克与40多个国家的500多家公司有秘

密交易。因此，核查小组是否有足够的权威跟踪伊拉克及其

驻外使馆在境内外从事的采购活动，这对核查能否取得成功具有决定性的作用。一般而言，联合国监督、核实和检查委员会应该有一个经过特殊培训的调查客户的专家团，核查对象应包括与核查内容相关的部门、商业银行和贸易公司。在军事情报方面，跟踪伊拉克的采购行为时，一定不能收集不相干的商业情报和技术情报，或妨碍合法贸易。

结论

不到万不得已的时候，绝不选择战争。即使从道义上讲，发动战争是必要的或不可避免的，即使通过战争的确能够成功地推翻萨达姆，从美国的安全和长期政治利益来看，选择战争肯定弊大于利。

如果伊拉克出现政治动荡，如果伊拉克由同样糟糕的政权承继现政权，甚至继续想依靠大规模杀伤性武器防止入侵再度发生的话，这不仅可能会让以色列承受更为可怕的代价，还会使整个阿拉伯世界及其它穆斯林更加仇视美国，而且会严重地诋毁联合国及安理会的权威。进一步说，美国在政治上可能会被孤立起来。这也许仅仅是代价的一部分。潜在的严重的经济影响以及美国的损失和无辜伊拉克人民为此付出的生命代价，这些都应加以权衡。

选择余地也的确存在。尽管联合国的制裁具有合法性，尽管他们采取多边行动，对那个已经清楚如何离间和打败几个大国的政权来说，给予强制性的军事威胁才是一种选择。从技术上和实际操作上讲，这种选择所要求的肯定比战争要少得多。如果在外交上作出更多努力，收益也将更多。伊拉克应听从阻止大规模杀伤性武器扩散的坚定的国际决议。实际上，唯一存在的问题是，主要大国能否看到他们彼此间的利益，能否齐心协力？谁更坚决，是伊拉克还是安理会五个成员国？

（ 翻译：冯利 ）