

欧洲智库评论阿尔忒弥斯协定对欧洲的意义

2020年11月,欧洲航天智库欧洲空间政策研究所(ESPI)发布简报《阿尔忒弥斯协定:对欧洲意味着什么?》,简要回顾阿尔忒弥斯协定(Artemis Accords)(以下简称协定)的国际反响并概述其内涵,重点从欧洲视角进行审视,探究该协定对欧洲的意义。

1. 阿尔忒弥斯协定的国际反响与内涵

自2020年10月8日签署阿尔忒弥斯协定以来,包括欧洲在内的全球航天业界对协定中的各方面内容进行了探讨。目前已有9个国家签署该协定,包括意大利、卢森堡、英国、乌克兰等欧洲国家(详见本刊2020年第10期)。大多数国家尚未对该协定表明正式立场,但一些批评意见已经开始显现。国际上对该协定中的大多数原则拥有广泛共识,但对空间资源和空间活动冲突的原则及其表述存在争议,原因在于上述内容对国际空间条约的法律解释未获得广泛认同。因此,首先有必要厘清该协定的4点内涵:①该协定代表签署国的政治承诺,不具有法律约束力;②该协定提出的原则远远超出阿尔忒弥斯(Artemis)计划的范畴,不仅针对月球探索,也适用于月球、火星、彗星和小行星探索活动;③没有签署该协定并不妨碍其他国家开展空间探索,但如果有意与美国开展空间合作,合理的推测是NASA会要求合作国必须签署该协定;④尽管该协定本质上是多边的,但在多边航天论坛上并没有开展相关讨论,该协定主要由美国与签署国之间以双边形式签订。

2. 阿尔忒弥斯协定对欧洲的意义

由于该协定在法律地位、适用范围以及美国政府为支持该协定而采取的行动等方面均存在争议,因此需要引起欧洲方面的高度重视。

(1)该协定引发欧洲对在国际空间探索领域采取何种立场的担忧。由该协定引发的关注凸显欧洲很难在短期内在有争议、政治敏感的空间问题上形成统一立场。欧洲也缺乏应对这类问题的机构,欧洲空间局(ESA)的定位限定在机构间的空间计划合作层面,在法律层面上不适合代表其成员国开展高级别政治或法律协议的谈判。

(2)该协定间接反映出当前欧洲航天外交的局限性。事实表明欧洲缺乏统一的航天外交姿态,各

国更重视自身利益。该协定反映出国家手段在处理空间问题方面的重要性,可能影响国际社会对欧洲一直试图建立的“统一航天力量”形象的认识。

(3)该协定中的原则具有宽泛的战略和经济意义,远超阿尔忒弥斯计划合作的范畴。月球、火星、彗星和小行星的战略和经济意义尚未被充分理解,因此对该协定提出的安全区及空间资源利用进行法律解释变得更为关键。当未来深空探索的战略和经济意义更为明确时,现在认可的解释可能会与欧洲国家未来的立场完全不符。

(4)将计划层面的合作与接受具有更宽泛含义的治理原则相关联存在隐患。美国将接受该协定作为参与阿尔忒弥斯计划的前提条件是不寻常的,该协定已被美国视作利用阿尔忒弥斯计划在国际层面推行美国立场的外交工具。

(5)双边协议的方式与欧洲普遍接受的通过多边平台发展外空准则的方式形成鲜明对比。欧洲国家在外空准则相关问题上通常认为应基于联合国和平利用外层空间委员会(COPUOS)等既定平台开展多边讨论。在空间探索方面,欧洲主要通过ESA开展泛欧合作,协定采用的双边协议方式对欧洲合作范式提出挑战。

(6)该协定与美国特朗普政府外交政策方针紧密相关。特朗普政府倾向于通过双边而非多边方式,通过与少数几个欧洲国家达成共识,利用美国开发的仪器和能力寻求全球领导地位。拜登政府的外交政策和航天外交方式尚不明朗,存在变数。

总体来看,该协定可能会暴露或触发欧洲国家之间对《外空协定》等基本法律文件解释方面的重大分歧,进而对未来的空间探索合作造成不利影响,必须避免出现这种情况。制定各方认同的空间规则需要广泛的参与,欧洲国家应通过合适的平台统一(至少是协调的)立场。2020年1月重启的国际空间站政府间协议欧洲协调委员会有望充当这一平台,当前该委员会正在为月球“门户”(Gateway)轨道站跨大西洋合作制定新的法律工具。未来欧洲在空间探索问题之外如何进行外交协调的重要性也愈发凸显。

(中国科学院科技战略咨询研究院 韩淋)