

红十字国际委员会为应付安全问题挑战的解决方法

——独立和中立人道行动的前景

皮埃尔·克朗恩布尔 (Pierre Krähenbühl) * / 吕昊** 译

千禧年的第一年，在人道救援行动实施方面无疑是比较困难且变化很大的一年。针对救援组织及其工作人员故意实施的威胁和袭击，使得人们对这些组织是否有能力履行其职能产生了怀疑，并由此引发了一场关于人道行动前景的讨论。在这一讨论中，有不少问题是关于红十字国际委员会命运的问题。

在本文中，我就红十字国际委员会如何评估这一情况以及如何准备处理其中一些最相关的问题，试着阐述一些想法。

变化的环境

关于当今世界发生冲突的环境，其原因、性质和特点方面都与以前一样有各种各样的因素。在国际方面，不断涌现出来的两极分化或激进化是需要引起注意的。两极分化通过不同的途径呈现出来，但是对冲突环境产生最为明显影响的是：现在在从事所谓“反恐战争”的许多国家与坚决反对这些国家并准备诉诸非传统战争方法的一些激进组织之间，产生了一种对峙的局面。因此，就有了针对平民和所谓“软目标”（如人道组织）的蓄意袭击。两极分化还明显表现在与贫穷、贸易条件和资源的准入控制方面相联系的“南北”之间的紧张关系方面。

“9·11”的袭击所产生的后果，在全球范围内都能继续感受得到。美国及其同盟在世界范围内所实施的打击，采用了各种各样的形式，其中包括动用警察和安全部队。许多国家则以“打击恐怖主义”为理由来增强对本国反对派或抵抗组织打击的能力。在不少情况中，这些行动对平民造成的伤害是非常严重的。在阿富汗和伊拉克发生的武装冲突以及在这两个国家驻有外国军队，都是在这背景情况下所发生的。

尽管许多个别情况与这些全球发展趋势有联系，但对为什么会爆发这些冲突或在世界某些地方持续这些冲突的原因所作的一项评估表明，本地的原因仍然是起主要作用，它们除包含政治动机外，通常是与经济和社会问题相联系的。在许多国家，从尼泊尔到布隆迪，从利比亚到缅甸，冲突和暴力均源于国内原因并且导致了极大痛苦。20世纪90年代由于种族和部落不同而发生的冲突以及伴随而来的大量人员伤亡和大规模人口失踪，今年在苏丹的达尔富尔地区又重新发生了，但其形式不再是对峙。目前，较为明显的形式是与“打击恐怖主义”相联系的战术，其中包括非国家实体实施的不分青红皂白的暴力行动和有些国家执行镇压的政策。

对人道工作者的意义

在武装冲突或是国内暴乱的地带执行人道行动一直是项危险的工作。红十字国际委员会目前在世界79个地方拥有超过11,000名的工作人员。每天、每一刻，他们前往武装冲突的地区，穿越敌对派别之间的前线以便能接近他们要去保护和救援的人员。他们同在这些武装冲突中出现的武器携带者进行会面、谈判或是缔结协定，他们会见的人从军事成员到警察，从准军事单位到反叛运动，从儿童军到雇佣军。对红十字国际委员会而言，保护自己人员的安全是一项重要责任。尽管存在武装冲突和暴力的环境本身就是严峻的风险，红十字国际委员会总是想方设法寻求能最大程度地减少危险的方法和途径。“典型的”对安全具有威胁的环境通常被描述为所谓“错误的时间在错误

*作者为红十字国际委员会行动部主任。本文是根据作者于2004年3月31日在日内瓦万国宫召开的“人道行动挑战”会议上所作的发言修改而成。

**中国人民大学法学院2004级国际法硕士研究生。

红十字国际评论

的地点”。正如在前面已经提到过的，红十字国际委员会的经历显示，这种对安全具有威胁的环境却是今天世界上较为普遍存在的环境。

尽管在寻求能最大程度地减少危险的方法和途径，但红十字国际委员会 2003 年在阿富汗和伊拉克受到了一系列蓄意发动的攻击，有 4 名工作人员丧生。15 名工作人员在巴格达的交火中丧生。其他的几个组织，包括阿富汗红新月组织、联合国组织以及非政府组织等，都受到了类似的痛苦的经历。

在三起蓄意袭击事件中，有两起，即 2003 年 3 月发生在坎大哈北部和 2003 年 7 月发生在巴格达南部的袭击，似乎是因为红十字国际委员会在相关国家进行救援，并与更大范围的国际政治和军事活动联系的结果。这大概也是 2003 年 10 月对红十字国际委员会在巴格达的办公室受到汽车炸弹袭击的原因。

于是就有一个问题：这些攻击是否表明出现了一个新趋势。这个问题必须回答。红十字国际委员会以前也受到过蓄意的攻击。1996 年在布隆迪和车臣的蓄意袭击以及 2001 年在刚果民主共和国的蓄意袭击中，红十字国际委员会也丧失了好几名工作人员。当然，其他组织也有工作人员丧生。

因而今天要问的问题是：究竟什么是新的？从红十字国际委员会的角度来看，在当前环境下新的全球性的威胁——一个地理上不必受限制的事实。红十字国际委员会关于安全的概念通常是建立在以背景为依据的基础之上。一个在战场环境中的代表团是在一连串现象基础上评估其安全环境。例如，对红十字国际委员会及其活动的接受情况就是一个重要的因素。

今天，这些现象在特定的背景中可能仍然有用，但来自其他地方或只与当地人有松散联系的团体和个人也有可能向红十字国际委员会工作人员实施袭击。

还有一个复杂的因素，同时也是事实，即要与可能会实施攻击团体的接触如果说不是不可能，那也是极其困难的。对红十字国际委员会而言，与涉及或影响某一冲突局势所有当事方进行对话是其活动程序的一个重要部分。没有这种对话，红十字国际委员会就达不到被接受的水平，因而也就没有可能去接近那些受害的人们，以执行红十字国际委员会的保护和救援行动。

在拒绝和被允许发挥作用之间

在两边明显对立的环境中，在战场上的任何人都被期待着要在对立方之间进行挑选：是朋友还是对立者？是同盟还是敌人？不管选择是什么，但似乎必须做出一个选择。这对在独立和中立的原则下工作的红十字国际委员会和其他国际组织来说，要在敌对方之间工作就显得非常复杂。这种强加的两边对立的情形使得人道活动合法性与对红十字国际委员会中立和独立的印象变得越发的重要。

这些情形会产生两种具体的风险：被拒绝或被允许发挥作用。从目前看来，任何能以某种方式影响阿富汗或伊拉克稳定或过渡进程的人都有潜在的风险。由于红十字国际委员会在某种范围内被认为是“西方的”，这主要是因为资金来源、标志以及其总部所在地等问题，所以它被误认为是在这些国家中广泛意义上的政治和军事力量的不可缺少的一部分的可能性就很大。这样一种误解会导致对红十字国际委员会作为独立和中立参与者的拒绝，并且还会导致拒绝允许红十字国际委员会接近需要被救助的受害者。

不管这些袭击背后可能会有什么动机，红十字国际委员会都强烈谴责针对其工作人员的攻击，因为它严重削弱了在伊拉克和阿富汗向需要的人提供保护和救助的能力。

被允许发挥作用也具有一定的风险。这个风险是因为有些国家当局将人道行动纳入其打击恐怖活动时可当做工具来使用的趋势。这一趋势在最近几个月在好几个方面呈现了出来。其中包括有些国家将其在伊拉克和阿富汗的军事力量描述为“主要是从事人道”的声明。阿富汗境内的省际重建小组以及它们是由联军建立的则是另外一个例子。随之在作为政治和军事参与者的角色和目标为一面、人道参与者为另一面之间产生的模糊界限，就对诸如红十字国际委员会等国际组织在可操作层面上的认知、接受和安全产生了严重问题。

红十字国际委员会对安全挑战的应对

红十字国际委员会打算如何处理这些最为紧迫的问题呢？这里，必须切记红十字国际委员会工作的优先性，即依据国际社会的授权和它自己的许诺，尽最大努力向受战争法保护的人员提供保护和救助。当然，需要采取措施来保证其工作人员的安全，以便他们能够去接近那些战争受害者，

红十字国际评论

并向他们提供援助。

红十字国际委员会安全管理标准

红十字国际委员会的安全标准是建立在以下前提基础之上的：

(1) 红十字国际委员会的管理是一个相当分散、从下到上的管理。这种管理同样也适应于安全问题。红十字国际委员会相信：它的工作人员越接近那些战争受害者，就能处于越有利的位置来分析事件并计划要处理的策略。红十字国际委员会从来也没有将其工作人员的安全与其工作地点人们的安全截然区分开来。这样，在其操作时就具有接近援助对象的有利条件。

(2) 为保持效率，关于安全问题的宽泛自治适用于在战地工作的红十字国际委员会代表团，它包含一清楚的界定的制度框架：组织的职权、活动原则以及红十字国际委员会据以行动的安全理念。

红十字国际委员会对安全管理的方法的基础，是行动管理者自身的责任。在安全管理和行动管理之间并无区分。对风险和威胁进行评估，是对行动的界定和执行不可或缺的组成部分。

10年前，当属于行动局的安全部门在红十字国际委员会总部设立时，行动局的负责人就首先提出：安全部门仍然具有安全管理的责任。从某种意义上讲，安全部门就像是监督员，它主要关注整体政策的发展、监视、支援和训练。

早在安全问题成为技术或身体保护之前，红十字国际委员会就已认为：它是一个该组织被接受和认知的问题，是代表个人的行为问题，是倾听和交流的能力问题以及是对冲突局势中所有当事方来说具有一致而又连贯组织形象的问题。换句话说，一个组织应是可预测的，并应被认为正在从事遵守其答应过的事。

变化的环境对红十字国际委员会在安全问题上一一般做法的冲击

下一个问题是：环境变化是否已经对以及如何对红十字国际委员会的整体做法产生冲击？这里需要提四个方面的问题：

(1) 诸如在2003年发生的那些悲剧会成为在总部进一步集中来决策的原因。但红十字国际委员会认为必须保持分散的方法。

(2) 根据目前的安全形势，红十字国际委员会已认识到，它必须考虑在其世界范围的活动中可能会遇到的风险的全球性性质。以前，在评估当地风险只要确定组织的接受水平便足够了。今天，处于世界范围的红十字国际委员会代表团还同时被要求去评估全球性威胁和误解可能对当地环境的影响。安全管理概念应当包括能够引起注意的方法和对可能超出特定背景的界限并因而会产生直接影响危险的应对方法。

(3) 要求与可能会在特定情况下行动或发挥影响人进行交流的新方法。并需要注意与那些至今仍可能误解或拒绝的组织建立富有成效的对话。

(4) 最后，红十字国际委员会认为，坚定地坚持中立的和独立的人道活动的立场仍是很重要的。这是新瓶装老酒？红十字国际委员会不这样认为，它在挑战中仍坚持原来的原则性立场。

红十字国际委员会大概也能够通过下述途径来提高其在应付这些挑战时的能力：

(1) 需要在安全分析和评估方面改进红十字国际委员会职员成员方在执行中的一体化。同样，就安全问题与国家或地区合作伙伴（如国家红十字或红新月组织等）的对话能够也应当得到加强。

(2) 需要增强意识，并发展同大众社会及已存在或正出现的非国家参与者——包括传统的、经济的、宗教的和社会的领导人——的合作关系。需要更好地解释为公正和独立问题以及中立问题的相关性。在武装冲突环境里，需要让人更好地理解其活动模式及其适当性的基本原则。

中立、公正、独立的人道行动的持续相关性

2001年“9·11”事件发生后，人道行动的中立性、公正性和独立性受到了质疑。但通过其在战地上的活动，红十字国际委员会以具体的事例证明：该组织活动不仅是有益处，而且在一个两极分化的世界中还是必需的。

有时要清楚地解释究竟什么是“中立”，并不是太容易。中立立场通常被误认为就是不关心眼前的形势。红十字国际委员会对违反国际人道法的行为并不持中立态度。它将武装冲突作为既定事

实来看待，并尽力保证所有参与敌对行动的人尊重人道法。因而，中立是达到目的的手段而非目的本身。它是用来保证在所有情势下接近战场，从而能实施具体行动的途径。红十字国际委员会愿意与所有当事方进行和维持对话，没有一个对平民具有控制权的当事方会被从此种对话中排除。对话并不构成对他们作为谈判者价值的一项承认，也不授予他们任何特别的地位。

公平意味着人道行动应不加歧视地使所有人都受益，不去考虑他们的出身、种族、性别和宗教等因素，它意味着红十字国际委员会的活动只是与武装冲突的受害者的需求相联系。换句话说，任何人不能由于其信仰而被剥夺被救助和被保护的權利。救助和保护必须根据需要予以提供。

正如红十字国际委员会所意识到的，独立是指其人道活动需要同政治或军事利益区分开来或者被认为是分开了。独立工作的原因很简单：在任何武装冲突中，当事方都会倾向于拒绝他们怀疑含有隐蔽政治目的的人道组织。这就解释了为什么红十字国际委员会对在人道领域工作的所有组织在其身份、授权范围和活动方法方面所坚持的强硬立场。联合国和一些国家支持将政治、军事、重建和人道结合起来的综合方法，但这与红十字国际委员会及整个国际红十字以及红新月运动所理解的独立原则相抵触。因而，尽管这些政策可能对有其他职权的组织十分有效，红十字国际委员会不能也不会赞成它们。

人道活动和军事活动之间的必要区分

如果赞成人道活动的独立性和中立性，就要将人道活动与政治军事活动之间清晰地区分开来。这并不是因为红十字国际委员会躲避军事力量；相反，红十字国际委员会愿意并需要经常地同军事力量和其他形式的武装团体进行积极的对话。红十字国际委员会也不否认，当所有人员都感到没有方法时，军事手段可能就是最后可诉诸的手段的环境。但人道活动不应被故意设计成为军事行动的一部分，它也不应被作为促进或完成武装政权的更迭的工具。人道活动和政治或军事活动之间的这一模糊界限，可能会妨碍以不歧视的方式向武装冲突中的所有受害者提供保护和救助，但这种情况必须要予以避免。

红十字国际委员会正是在这一点上与阿富汗的省际重建小组产生了分歧。红十字国际委员会不愿意就省际重建小组为自己确定的军事和安全目标发表任何评论。但他们却将人道活动整合进整个军事和安全概念之中，因此将对部分人口的需要反应看做是可以打败对手或敌人的概括性战略的一个组成部分。

也可能存在为促进或为这一方法辩护的政治观点。但有必要强调：这样对人道活动的定义是与支配红十字国际委员会活动的根本原则相违背的。红十字国际委员会既不会赞成，也不会参与其中。红十字国际委员会认识到这可能会导致这样的印象，即：红十字国际委员会热心于强调其“特立独行”，以及世界情势变了但红十字国际委员会却仍坚持其原来的原则和战略。对所有这些批评和意见，都会给予认真的考虑。但红十字国际委员会确信它所采取的战略是最能符合其使命，也是最能为其人道战略目标服务的。

清楚的身份和对话

红十字国际委员会没什么可自鸣得意，它应该热心地学习其他组织的经验。红十字国际委员会具有与所有政治、军事和人道活动参与者及其他利益相关者进行真诚对话的决心。对话内容既包括对具体冲突局势中的威胁进行分析和评估，也包括在各自对人道活动的解释中能够取得进步的、更为概念性的辩论。红十字国际委员会也充分认识到，今天人道活动中存在有许多以前所采用定义以外的其他定义，它不再主张所有其他参与者应该或只能同意它的定义和活动哲学。

对红十字国际委员会来说，重要的是让别人了解并理解自己的立场：有能力向人们传达它将参与的行动，即对话、协商和必要时与他方的合作，并传达什么是它所不能接受的，即他方要求的配合或整合。红十字国际委员会有决心维持现在仍在实施的、有原则的活动方法，它确信这一方法会像过去一样有效和必要。