

通过代理人开展和平行动： 联合国与非联合国安全部队合作 维和对人道行动的影响

热雷米·拉贝、阿蒂尔·布泰利* 著/ 许可**译

摘要

联合国维和特派团的使命越来越多地吸纳了稳定与执行和平的元素。这意味着支持联合国或在联合国支持下的国家、地区或多国联盟等“非联合国”合作伙伴作为“代理人”经常会主动使用武力。本文分析了不同类型的“代理人和平行动”所引发的法律、政策和认知/安全方面的影响,以及此类行动给人道行动带来的额外挑战。文中建议采取一些缓和措施,其中包括联合国人权尽职政策所提供的机会,以寻求更加协调一致的保护平民的方法。同时。本文也承认了由联合国单独主导的人道行动的某些局限性。

关键词:联合国;维持和平;执行和平;稳定;人道行动;人道原则;关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策;保护平民

* 杰拉米·拉贝(Jérémy Labbé)是纽约国际和平研究所研究员,之前曾在 ICRC 任职。亚瑟·布泰利(Arthur Boutellis)为纽约国际和平研究所非常驻顾问,曾在数个联合国维和特派团中担任不同职位。

** 许可,北京邮电大学英语教师,英语口语译硕士。

概述

2013年4月25日,联合国安理会一致通过第2100号决议,成立了一个由12,600多人组成的联合国马里多层面综合稳定特派团(马里稳定团),同时授权法国部队干预以支持该特派团。马里外交部长所做的声明阐明了未来任务的复杂性。他欢迎维和特派团,认为其是“在阻止恐怖分子和叛乱团体活动的过程中迈出的重要一步”。他还补充说:“该特派团……尤其专注于稳定北部市中心,恢复国家权力……保护平民,促进和保护人权以及人道援助。”^[1]

该联合国维和特派团体现了维和作为冲突管理工具所面临的诸多挑战。为了应对不断变化的冲突性质,维和的规模和复杂性都有所提升。联合国维和最初多为在两国停火分界线上部署的小型非武装军事观察团,现已发展演变为“多层面维和”以及“稳定”行动。这些行动主体包括大量军事、警察和文职人员。维和特派团现在经常被赋予多方面的职责,其中包括保护受到迫切威胁的平民以及为人道援助提供安全保障。联合国维和特派团的职责也越来越多地包含加强稳定与执行和平等元素。这意味着支持联合国或在联合国支持下的国家、地区或多国联盟等“非联合国”合作伙伴会根据《联合国宪章》第七章的规定更强势且主动地使用武力。当代联合国授权的和平行动较之过去肯定更为强势,因为它们越来越多地诉诸作为“代理人”的合作伙伴来履行进攻方面的职责。

维和与人道行动之间的矛盾并不新鲜,而联合国介入人道事务的益

[1] “UN Security Council approves creation of Mali peacekeeping force”, *Reuters*, 25 April 2013, available at: www.reuters.com/article/2013/04/25/us-mali-crisis-un-idUSBRE93O0R420130425. 所有网络资料均最后访问于2014年1月。

处和风险也已争论了多年。^[2]然而,包含维稳任务在内的联合国维和行动越来越多,并且联合国维和工作也逐渐倾向于与非联合国安全部队合作。这就需要我们重新审视这一复杂的关系。

本文第一部分对近年来出现的不同类型的“代理人和平行动”进行了归类,并提供了其发展背景。这些合作采取联合国一道参与或支持非联合国区域性部队以及支持东道国国家安全部队的形式。本文第二部分分析了不同伙伴关系可能引发的法律、政策和认知/安全影响,以及它们给人道行动带来的额外挑战。本文第三部分探讨了如何缓解因维和行动的发展而给人道行动造成的紧张态势。本部分关注2013年3月公布的关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策。该政策可能成为联合国为保护平民而采取更为一致之方法的依据。但本部分也承认,由于联合国这个全球机构的高度政治性,它单独领导的人道行动也具有某些局限。

日益增多的由代理人参与的联合国维和类型

联合国维和中使用武力的原则及不断发展的实践

虽然《联合国宪章》并未提到维和,但维和已成为联合国最重要的冲突解决手段之一。除了该组织的普遍性以外,联合国维和与其他双边或多边和平行动的区别就在于以下三项法定基本原则:(1)东道国政府和/或冲突各方之同意;(2)公正;(3)除非出于自卫和履行职责,否则不使用武力。^[3]联合国维和另一个独一无二的特征是其多层面的方

[2] See Espen Barth Eide, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent and Karen von Hippel, *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations – Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group*, May 2005; and more recently Victoria Metcalfe, Alison Giffen and Samir Elhawary, *UN Integration and Humanitarian Space: An Independent Study Commissioned by the UN Integration Steering Group*, Overseas Development Institute, December 2011.

[3] 联合国维持和平行动部/外勤支助部(维和部/外勤支助部):《联合国维持和平行动:原则和准则》(“拱顶石理论”),2008年。

法——让军人与文职人员合作并履行涵盖政治、安全、保护、法治和人权等日益复杂的职责。〔4〕

虽然这些基本原则在很大程度上被视为联合国维和人员的合法性、信誉与安全以及行动全面成功的基础,但不断发展的实践也给这些原则带来了挑战。联合国维和人员被部署到越来越复杂和危险的场所。在这些地方,不仅冲突各方的同意相当脆弱,局势很容易逆转,而且维和人员还被期待针对“破坏者”——广义上他们被定义为不参与(或离开)和平进程,并对国家和/或平民居民造成威胁的非法武装分子〔5〕,采取强有力的措施或保护处于急迫威胁之下的平民。尽管20世纪90年代的维和行动失败后出现的“强势维和”并非一个新概念,而且在《卜拉希米报告》〔6〕中就被首次提出,但直到2008~2010年间才再次回到讨论的前沿。〔7〕现在,部队派遣国通常更喜欢“有效”维和一词,其中许多国家总体上不愿意采用“强势”一词,因为这很有可能导致维和人员丧失生命〔8〕。使用武力与尊重联合国维和原则之间的基本矛盾仍然存在。

2013年3月,安理会向刚果民主共和国东部授权部署了一个联合国干预旅,开启了这一辩论的新篇章。该部队被允许采取进攻行动来

〔4〕 2013年1月21日,安理会在第2086号决议中正式认可了维和的这种多层面方法,并列出了维和特派团可执行的10项广泛任务,“吁请秘书长采取一切必要措施,加强联合国的实地安全安排,加强所有军事特遣队、警察、军事观察员,特别是非武装人员的安全保障”。

〔5〕 例如,一个次区域组织——大湖区问题国际会议(ICGLR),把武装团体“解放卢旺达民主力量”(FDLR)和“3月23日运动”(M23)称之为“消极因素”,从某种程度上是为了使在刚果民主共和国东部针对这些武装团体开展的联合军事行动合法化。See ICGLR, “Press release on the 4th ICGLR extraordinary summit on DRC to take place in Kampala”, available at: www.icglr.org/index.php/en/press-releases/98-media-center/press-releases/231-4th-icglr-extraordinary-summit-on-drc-to-take-place-in-kampala.

〔6〕 《联合国和平行动问题小组的报告》(《卜拉希米报告》), UN Doc. A/55/305-S/2000/809, 2000年8月21日。

〔7〕 See Bruce Jones et al., *Robust Peacekeeping: The Politics of Force*, Center on International Cooperation, 2010.

〔8〕 不愿采用的国家一般都是传统的部队派遣国,如巴基斯坦和危地马拉最初都反对在联刚稳定团内建立干预旅,但也包括西方的部队派遣国,它们有强大的干预能力,但十分在意公众对维和行动中服役的军队所遭受之损失的反应。

“解除”刚果叛乱团体的“作战能力和武装”,^[9]尤其是叛乱团体“3月23日运动”(M23),他们已于2012年11月暂时接管了省会城市戈马,尽管当时那里还部署有约1500名联合国维和人员。^[10]干预旅由来自坦桑尼亚、南非和马拉维的3000名士兵组成,部署于现有的联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)内,为期一年。但联合国秘书处的许多人员以及很多成员国仍不愿意走这条路。安理会第2098号决议“作为一个例外,在不产生先例或损害维和商定原则的情况下”得以通过就清楚地说明了这一点。同样,随后建立马里稳定团的第2100号决议在其序言中也明确重申了上述维和基本原则,包括除非出于自卫和履行职责,否则不得使用武力。^[11]这样做是为了清楚地区分联合国维和(即便被称为“稳定特派团”)与执行和平及进攻性军事行动。而国家、地区或多国部队可能更愿意且更适合采取后者。

干预旅确实是这股趋势中的一个例外,而且联合国维和人员也不太可能采取进攻性军事行动和执行和平行动的方式。相反,由于行动的环境既复杂又危险,同时还有来自东道国政府的压力(如牵制叛军),所以联合国自身越来越多地开始开展所谓的“代理人和平行动”即联合国维和人员与国家或地区的非联合国安全部队合作,并由后者开展进攻性军事行动。这种伙伴关系彼此并不排斥,可以被分为两大类:(1)支持联合国部队的非联合国部队;(2)向非联合国部队提供支持的联合国维和人员。

支持联合国维和人员的非联合国部队

维和伙伴关系的第一种类型是非联合国部队以较为正式的方式支持联合国部队。例如,安理会第2100号决议规定:

[9] 安理会第2098号决议,2013年3月29日。

[10] See Arthur Boutellis, “Will MONUSCO fall with Goma?”, *Global Observatory*, 3 December 2012, available at: <http://theglobalobservatory.org/analysis/394-will-monusco-fall-with-goma.html>.

[11] 安理会第2100号决议,2013年4月25日。

授权法国部队从马里稳定团开始活动起直到本决议批准的任务结束,在其能力范围内在部署区采取一切必要手段。在马里稳定团人员随时受到严重威胁时根据秘书长的要求进行干预,以为其提供支持。^[12]

鉴于恐怖分子及其附属团体带来的安全威胁,尽管很多人欢迎这1000人的法国部队与联合国特派团一道部署,但也有人担忧这会与反叛乱类型的军事行动联系过于紧密,担心这会导致联合国工作人员包括来自人道机构的工作人员遭到报复。不过,从刚果民主共和国到乍得再到科特迪瓦的局势来看,这也反映出一种总体趋势,即所谓的联合国与来自(强势)国家或地区(如欧盟)的非联合国部队“平行”部署。^[13]

尽管北大西洋公约组织(“北约”) 在巴尔干半岛和阿富汗部署了更大规模的和平行动——后者的规模目前正在缩减,但这些行动也获得了联合国安理会的授权并期待两个组织能够“合作、协调与相互支持”。^[14] 但上述“平行”部队仍与之不同,其规模更小,且不会开展大规模作战行动。虽然这类部队的部署可能是与东道国政府缔结双边协定的结果,但也希望它们能与现场的联合国特派团协调并向其提供某些支持(大多与安全有关),以及报告此类活动。^[15] 不过,这些“平行”部队

[12] 安理会第2100号决议,2013年4月25日,第18段。

[13] 与联合国科特迪瓦行动(联科行动)一道部署的法国“独角兽”部队,在2011年4月大选后危机的最后几天发挥了关键作用。在此之前,联合国曾于2003年6月请求向刚果民主共和国派遣一支由法国领导的欧盟临时紧急多国部队(IEMF)即“阿耳特弥斯行动”,来重新恢复布尼亚及其周边地区的安全(根据安理会第1484号决议授权)。临时紧急多国部队被授予在3个月内为部署更大规模且更强有力的联合国“伊图里旅”(配备有攻击直升机和装甲运兵车)铺平道路。尽管通常被视为一个“桥梁特派团”,但欧盟部队为期一年的授权以支持首次联合国中非共和国和乍得多层面特派团(中乍特派团),也可被理解为平行部署的一种情况(安理会第1778号决议,2007年9月25日)。

[14] 安理会第2096号决议,2013年3月19日。

[15] 见安理会第1528(2004)号决议部署的首次联科行动,其授权进驻科特迪瓦的法国独角兽部队“按照联科行动同法国当局达成的协定,使用一切必要手段支持联科行动,特别是以下几方面:协助维持国际部队活动地区的总体安全;应联科行动的请求进行干预,支援安全可能受到威胁的联科行动成员;如果安全情况有此需要,则在联科行动直接控制的地区以外进行干预,制止交战行动;帮助保护其各单位部署地区内的平民;请法国继续定期向安理会报告其在科特迪瓦的任务的各方面情况”。

不同于混合行动如非盟/联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动),因为前者保留了自己的指挥链和交战规则(他们不用服从联合国部队指挥官的命令),以“尽最大可能保持行动自主权,即便其与联合国之间的合作极为紧密”。〔16〕

在开发联合评估与计划制定程序、更有效的协调机制以及与诸如欧盟等非联合国组织的协作能力方面,尽管联合国做得越来越好,但拥有不同指挥链及交战规则的多个组织在现场同时开展行动会不断带来巨大的挑战。此外,联合国与非联合国部队的这种“平行”部署经常无法保证联合国一直追求的公正性,尤其是当这些部队联合执勤并被“安排”在某些相同地点时。如果联合国正在向这些参与作战行动的地区或国家的非联合国部队提供支持就更成问题了。实践中,这种情况也日渐增多。

联合国向非联合国部队提供支持

冷战后的国际局势见证了两个主要的发展演变,给联合国维和带来重大影响。这有助于解释为什么联合国日益倾向于“通过代理人开展和平行动”。第一,大多数联合国维和已从在中东地区国家间冲突中监督停火这种多半很小的特派团转变为大量处置非洲国内冲突和内战的多层面特派团。第二,20世纪90年代由西非国家经济共同体(西非经共体)在利比里亚和塞拉利昂进行了短暂的非洲区域性自主执行和平的尝试后,非洲的区域性维和在2003年非洲联盟(非盟)创建后再次出现。〔17〕

第一次转变是目前约80%的联合国维和人员部署于非洲的原因,也使联合国特派团日益关注作为(早期)建设和平与稳定工作一部分的

〔16〕 Richard Gowan and Jake Sherman, *Peace Operations Partnerships: Complex but Necessary Cooperation*, ZIF (Center for International Peace Operations), March 2012, p. 2.

〔17〕 迄今为止,非盟已部署了3个主要的维和特派团,分别在布隆迪(非洲布隆迪特派团,2003年)、苏丹/达尔富尔(非苏特派团,2004年)以及索马里(非索特派团,2007年),还有其他小型的选举观察团和支助特派团。

国家和制度建设。^[18]“国家权力的延伸”已成为维和的核心功能。^[19]此类授权通常意味着对东道国国家安全部队——军队和警察的发展与改革。这作为撤出联合国特派团的重要指标,使维和人员能够移交安全责任。在一些情况下,联合国向东道国部队开展的国内军事行动提供援助。例如,联合国刚果民主共和国特派团(联刚特派团/联刚稳定团)^[20]向开展反叛乱行动的刚果军队提供燃料、口粮、交通工具和战术支持;联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)空运南苏丹士兵并向苏丹人民解放军提供直升机燃料。^[21]不过,这也带来双重挑战。不仅因为这些国家的部队可能会侵犯人权,还因为这可能会在总体上影响人们对联合国维和人员公正性的认知。本文随后会予以讨论。联合国特派团被授权支持国家制度的发展,它的持续部署也取决于东道国的同意。但当负有保护其人民的首要责任却又经常欠缺相应手段的国家当局向它寻求此种支持时,联合国特派团可能就会发现自身处于一个艰难的境地。

第二次转变以及非盟作为非洲大陆主要维和角色的出现是因为人们意识到如下事实:没有任何一个单独主体能有效负担起非洲的全部维和任务,而且在某些非洲局势中非盟较之联合国也拥有一定的比较优势。一方面,非盟和非洲部队可以为和平行动增加政治合法性与影响力,特别是在东道国政府不欢迎联合国存在时。譬如,喀土穆最初反对

[18] 2009年,联合国维和部/外勤支助部的非正式文件《新伙伴关系议程》(新地平线)首次将维和人员称为“早期和平建设者”。随后在2011年6月,联合国维持和平行动部/外勤支助部又提出了“早期建设和平战略”,旨在为联合国维和人员就早期建设和平的关键任务(广义上被定义为“那些推进和平进程与特派团的政治目标、确保安全和/或为长期制度建设奠定基础的任务”)设定优先级、排定次序和制定计划时提供指南。

[19] Jake Sherman, “Peacekeeping and Support for State Sovereignty”, *Annual Review of Global Peace Operations* 2012, Center on International Cooperation, p. 12.

[20] 联刚稳定团由2010年5月28日联合国安理会在第1925号决议创建以接替联刚特派团,并且扩充了“稳定”的职责。

[21] Jort Hemmer, “We are laying the groundwork for our own failure: the UN Mission in South Sudan and its civilian protection strategy – an early assessment”, CRU Policy Brief No. 25, Clingendael Institute, January 2013.

联合国部队部署于达尔富尔,最终取而代之的是部署了非盟/联合国的混合特派团——达尔富尔混合行动。另一方面,非盟表现出更强烈的意愿去承担执行和平任务,而联合国及其部队派遣国基于联合国维和基本原则恰恰不愿承担此类任务。人们还有一种感觉,联合国及其部队派遣国无法在政治上承受非盟部队在索马里蒙受的那种牺牲。^[22]然而,由于非盟的资金和后勤能力有限,联合国及其他伙伴开始越来越多地向一些非盟领导的和平行动提供全面的后勤与资金支持。获得此类支持最多的是非盟索马里特派团(非索特派团)。自2009年年末至今,联合国维和预算承担了该特派团的大部分后勤与装备开销,同时欧盟还继续给非盟部队发放津贴。^[23]

总而言之,联合国维和最近承担稳定职责的趋势导致了以下三种随之而来的发展演变:(1)联合国维和人员本身参与更为强势的维和(如在刚果民主共和国的干预旅)仍然属于例外情况;(2)非联合国部队支持联合国维和人员开展行动(如在马里);(3)联合国向非联合国部队提供支持(如索马里、刚果民主共和国)。尽管这三种类型均对维和任务的公正原则提出了疑问,但取决于不同环境、伙伴关系的性质(联合国支持非联合国部队,反之亦然)以及处于危险之中的地区与国家的安全部队,它们产生的影响也迥然不同。

联合国支持非联合国安全部队开展人道行动的影响

在过去的20年中,联合国维和的发展同时伴随着联合国实体不断

[22] 联合国副秘书长扬·埃利亚松(Jan Eliasson)2013年在一次新闻发布会上表示,近几年来有3000名非盟维和人员在索马里遇害。See Louis Charbonneau, "Up to 3,000 African peacekeepers killed in Somalia since 2007", *Reuters*, 9 May 2013, available at: www.reuters.com/article/2013/05/09/us-somalia-peacekeepers-deaths-idUSBRE94812020130509. 与此相反,在联合国维和的背景下,即便只是十几个人的伤亡也可能会启动调查,并导致对该任务的重新评估。

[23] See Arthur Boutellis and Paul Williams, *Peace Operations, the Africa Union, and the United Nations: Towards More Effective Partnerships*, International Peace Institute, April 2013.

介入人道行动,包括发挥重要的领导和协调作用^[24],还伴随着维和职责在安理会的推动下越来越多地包含平民保护。本部分将从法律责任、政策一致性以及认知与安全方面分析“通过代理人开展和平行动”对人道行动的影响。

法律影响

尽管红十字国际委员会(ICRC)长期以来一直主张国际人道法(以下简称人道法)适用于参与和平行动的多国部队,^[25]无论它们是在联合国的主持下还是在联合国的指挥与控制下,^[26]但这一立场很长时间以来都被无视了。反对人道法适用于多国部队的人主张,后者不能被视为1949年《日内瓦公约》意义上的冲突之“一方”。确实可以说,考虑到国际社会授权的公正性和客观性及其恢复国际和平与安全的宗旨,多国部队不能被视作人道法所理解的“交战方”。然而,20世纪90年代维和人员前所未有地参与“强势”作战行动不仅真正地引发了辩论,还导致1999年《秘书长关于联合国部队遵守国际人道法的公告》的通过。^[27]用联合国法律事务厅前首席法律顾问的话来说,该公告“终结了针对国

[24] 1991年,联合国大会第46/182号决议赋予这个世界性组织促进人道行动一致性与协调性的任务,创建了人道主义事务部(1998年改称人道协调厅)以及紧急救济协调员这个职位。2005年,随着创建“组群”系统以促进部门间的协调以及加强联合国人道协调的作用,这项“人道改革”进一步巩固了联合国的领导与协调作用。

[25] ICRC前主席雅各布·克伦贝格尔(Jakob Kellenberger)明确表示:“ICRC自始至终认为,在符合可适用性的条件时,维和部队必须遵守人道法。” See Jakob Kellenberger, “Keynote address at the 31st round table on current issues of international humanitarian law”, International Institute of Humanitarian Law, San Remo, 4 September 2008, available at: www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/peace-operations-statement-040908.htm.

[26] 联合国指挥和控制下的部队通常被称为“蓝盔部队”,并在联合国维持和平或执行和平行动的框架内运作。与之相反,“联合国主持下”的多国行动由安理会授权,但由国家或区域性组织来指挥。后者的例子包括2013年4月25日安理会第2100条决议授权的由法国领导的马里“薮猫行动”以及2001年12月20日安理会第1286号决议授权的由北约领导的阿富汗国际安全援助部队。

[27] 《秘书长关于联合国部队遵守国际人道法的公告》,UN Doc. ST/SGB/1999/13,1999年8月6日。

际人道法适用于联合国维和行动这一原则的争论”。^[28] 尽管对人道法适用的门槛及其适用范围仍有不同意见^[29],但如今普遍承认联合国维和人员如果直接参加敌对行动就构成冲突之一方,进而受人道法的约束。^[30] 例如,当2012年联刚稳定团的直升机为支援刚果武装部队攻击了属于“3月23日运动”的叛乱分子时,这一点就适用。^[31]

但是,如果非联合国安全部队实施了违反人道法的具体行为,而维和特派团向其提供了行政、后勤甚至战术支持但本身并未实施具体的违法行为,那么联合国的法律责任是怎样的呢?首先,《联合国宪章》第1条第3款表明,这个世界性组织的宗旨之一是“促成国际合作……增进并激励全体人类之人权及基本自由之尊重”。向违反人道法或侵犯人权的国家或区域性部队提供支持与此宗旨相悖。其次,这种支持可以说会让联合国共谋违反国际法并可能承担国际组织的责任。国际法委员会确实认为,一个国际组织应对其援助或协助的国家或另一国际组织——包括像非盟或北约这样的区域性组织实施的不法行为承担国际责任,如果存在“该组织这样做时知道该国际不法行为的情况,而且该行为若由该组织实施会构成国际不法行为”的情形。^[32] 就后一项条件而言,现在普遍认为违反人道法——正如上文所讨论的那样,联合国维和人员直接参加敌对行动时受该法约束,可被视为导致国际组织承担责任的国际不

[28] Daphna Shruga, “The Secretary – General’s Bulletin on the Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law: a decade later”, *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 39, 2009, p. 357.

[29] 本期《红十字国际评论》中的其他文章对此问题有详细的分析。

[30] D. Shruga, above note 28. 该文作者在探讨人道法的适用门槛和范围时认可该论断。

[31] Reuters, “U. N. helicopters strike rebel posts in Congo”, in *New York Times*, 18 November 2012, p. 8.

[32] See Art. 14 of the Draft Articles on the Responsibility of International Organisations, adopted by the International Law Commission at its 63rd session in 2011 and submitted to the UN General Assembly as a part of the Commission’s report covering the work of that session (A/66/10), available at: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_11_2011.pdf.

法行为。^[33] 不过,前一项条件要求国际组织必须已知道该国际不法行为的情况。这是一项本质上要依情况而定的要素,取决于联合国与非联合国安全部队之间关系的性质。尽管国际法委员会设置了很高的门槛,但值得注意的是,联合国自己在其对《国际组织的责任条款草案》早期版本的评论中曾把其在刚果民主共和国的特派团(后来的联刚特派团)向该国武装部队提供支持的行为称为援助或协助实施不法行为的可能情况。^[34] 因此,虽然联合国是否要为法国部队在马里实施的不法行为承担责任还有争议——尽管被授权支持马里稳定团,但法国部队在马里很大程度上是自主开展军事行动的,但主张联合国要为其直接支持的部队(如非索特派团)所实施的不法行为承担责任也不是毫无道理。

尽管有理由说联合国支持非联合国安全部队在某些情况下能够使该组织承担国际法律责任,但由于缺乏执行机制和司法救济措施,这一争论在很大程度上仍处于理论层面。的确,在实践中与非联合国安全部队的这种联系所产生的政策影响以及在认知和安全方面的影响,在联合国这方面新政策的成型过程中发挥了巨大的作用。

政策影响

在政策方面,联合国在开展和平行动时越来越多地依赖并支持非联合国安全部队的趋势对保护平民以及一般基于公正、独立和中立原则的人道行动产生了影响。

就保护平民而言,自1999年至今该要素越来越多地被包含在联合

[33] 《国际组织的责任条款草案》第7条所涵盖的情形,前注32。本条涉及“交由国际组织支配的一国机关或另一国际组织的机关或代理人的行为”。这要求该组织对有关行为行使有效控制。

[34] See UN Comments to the Draft Articles on the Responsibility of International Organisations, UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, 17 February 2011, Comments to Draft Article 13, p. 18.

国维和特派团的职责中^[35]。当联合国支持安全部队应为广泛虐待平民直接负责时,联合国特派团的规定职责及其实施之间的矛盾就会相当明显。2009年就存在这种情况。当时,联刚特派团向刚果武装部队提供支持并与之开展联合行动^[36],在索马里、在较小范围内也是如此,联合国支持的非索特派团部队不分皂白地炮轰城市地区进行报复性攻击并在实质上危及到平民。^[37]

除了与非联合国安全部队的直接行为相关的后果外,还有与联合国支持非联合国部队的核心目标相关的更微妙的政策影响。正如前文所讨论的那样,这一日渐增长的趋势伴随着联合国越来越多地介入“稳定”行动。支持这种方式的人主张,无论长期还是短期的稳定目标,都是通过直接的人身保护以及通过更好的治理、法治和持久和平构建一个有利于平民获得尊重的环境来保护平民的。这一点在联刚稳定团的平民保护战略中十分明确。该战略的整个支柱基于联合国在刚果民主共和国东部的稳定战略,旨在将国家权力延伸至该国的不稳定地区,包括向政府的安全部队提供支持。^[38]然而,当涉及保护平民时,它预先假定参与作战行动的上述安全部队会严格遵守人道法并尽最大努力在敌对行为中保护平民。联刚稳定团的平民保护战略指明了这一风险,提醒特派团“可能需要根据刚果武装部队的行为及对人道法和人权法的尊重情况来调整其对后者的支持”。^[39]

[35] 安理会在1999年2月12日通过的主席声明(S/PRST/1999/6)中首次承认武装冲突中保护平民与其维护国际和平与安全的职责之间存在联系,随后就通过了首个关于平民保护的决议(安理会第1265号决议,1999年9月17日)。关于安理会在保护平民方面之作用的更多信息,See Security Council Report, *Cross - Cutting Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict*, 31 May 2012, available at: www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/XCutting%20POC%202012.pdf.

[36] Human Rights Watch, “*You Will Be Punished: Attacks on Civilians in Eastern Congo*”, December 2009.

[37] Human Rights Watch, “*You Don’t Know Who to Blame: War Crimes in Somalia*”, August 2011, pp. 16 - 18.

[38] MONUSCO, UN System - Wide Strategy for the Protection of Civilians in the Democratic Republic of Congo, January 2010, para. 13 (作者存档).

[39] *Ibid.*, para. 21.

更重要的是,这种旨在通过支持一国的安全部队来延伸国家权力从而带来稳定并保护平民的方法会引入偏见,明显与人道工作者根据广受尊重的、由 ICRC 制定的《保护工作职业标准》所规定的必须具备的公正性相抵触。^[40] 从刚果民主共和国到索马里,从阿富汗到马里,一些学者注意到“联合国公然放弃了任何中立或公正借口,即便其缺少必要的资源和体制来发挥全面或清晰的战略稳定作用”。^[41] 换言之,稳定职责让联合国放弃了保护工作者所期待的公正性。然而在保护平民方面,它经常无法获得人们所期待的成功稳定努力所带来的积极结果,因为它缺少必要的资源和体制。

被授权支持参与冲突的非联合国安全部队的联合国特派团缺失了中立性与公正性。这也对广义上的人道行动产生了明显的政策影响。通常来说,这种支持是一种倾向于把人道行动纳入更广泛的政治目标的稳定模式。就联合国综合特派团而言,它在秘书长特别代表的政治领导下开展联合国所有不同领域的活动,并且从联合国秘书长第 2008/24 号决定以来一直是冲突和冲突后局势中的常态。^[42] 这让人道关切成为政治私利的牺牲品。例如,2009 年在刚果民主共和国就是这种情况。当时,一大批从事保护活动的人道机构的“保护集群”正式向秘书长特别代表阿兰·多斯提出申诉,称秘书长提交给安理会关于联刚特派团的最新报告“没有准确描述该国的人道状况”。^[43] 几乎同一时间在索马里也报告了类似的担忧。那里的秘书长特别代表艾哈迈杜·乌尔德-阿卜

[40] ICRC 的《保护工作职业标准》第 19 项标准规定:“在提及或要求尊重适用于武装冲突各当事方的相关法律的规定或精神时,保护工作者必须始终如一并保持公正。” ICRC, *Professional Standards for Protection Work*, October 2009, p. 39.

[41] Sarah Collinson, Samir Elhawary and Robert Muggah, “States of fragility: stabilisation and its implications for humanitarian action”, *Disasters*, Vol. 34, Supplement 3, October 2010, p. 290.

[42] UN Secretary – General, Decision No. 2008/24 – Integration, 26 June 2008.

[43] Human Rights Watch, above note 36, p. 153.

杜拉想让人道援助通过过渡联邦政府输送以使其合法化,^[44]并为马里的联合国综合稳定特派团铺平道路。这些例子表明,人道行动与政治需要之间存在复杂的关系。通过展示和平行动立竿见影的实际影响,人道行动不时地服务于更广泛的政治目标,正如在索马里的情形。反之,它也可能与主流政治话语相抵触,后者意图呈现出有利于和平行动部署的环境,譬如在刚果民主共和国的情形。无论在哪种情况下,让人道行动服从于政治目标都有偏离人道原则的风险,即基于对需求的客观评估来拯救生命和减轻痛苦。除了可能对行动决定和政策产生的直接影响外,在部署了联合国综合特派团的背景下,让人道援助服从于更广泛的政治目标也可能在居民及其他利益攸关方对人道工作者的认知方面产生非常严重的影响,无论是联合国还是非联合国机构,正如下文即将讨论的那样,从而严重影响人道工作人员的安全。

认知与安全影响

人们普遍认为联合国维和人员以及人道工作者必须公正^[45],而且要让人们感受到这一点,以便让联合国特派团保有斡旋和调停的能力,也让人道工作者无论身在何处,哪怕是而非国家武装团体控制的地区,都能够接触到处于困境的人。反之,如果冲突之一方认为联合国维和人员或某些人道组织偏袒且不公平,就会有破坏其完成各自任务之能力的危险,而且还可能危及其各自人员的安全。然而在这里可以说,如果武装团体认为联合国维和人员不公平,不仅会危及维和特派团本身的工作人

[44] Ken Menkhaus, “Stabilisation and humanitarian access in a collapsed state: the Somali case”, *Disasters*, Vol. 34, Supplement 3, October 2010, p. 334, available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7717.2010.01204.x/pdf>; Mark Bradbury, *State – Building, Counterterrorism, and Licensing of Humanitarianism in Somalia*, Feinstein International Center, Briefing Paper, September 2010, pp. 11 – 12, available at: www.humanitarianforum.co.uk/data/files/statebuilding_somalia.pdf.

[45] 公正在这里被理解为不偏不倚,不支持一方反对另一方。不过,对人道工作者来说,公正更具体地意味着仅以需求为基础且不加歧视地提供援助。公正原则为中立原则所补充,后者要求在敌对行动中不偏袒任何一方,不介入带有政治、种族、宗教或意识形态性质的争议。

员——无论是军人还是文职,还会危及人道组织的工作人员,无论这些组织是否直接附属于联合国。

例如,在刚果民主共和国,叛乱团体“3月23日运动”过去曾把保护平民一语用作其沟通战略不可分割的一部分,^[46]声称有平民在联合国的直升机攻击中遇害,并于2013年4月威胁在新的联刚稳定团干预旅攻击时予以“还击”。^[47]这清楚地表明,联合国维和人员使用武力在他们确实或被认为缺乏公正性时,可能带来这种安全影响。在联合国安理会讨论组建干预旅期间,一些部队派遣国担心,这样一支干预旅可能会威胁整个维和部队的安全。而其他国家则争辩说,这真的不是新生事物,因为联刚稳定团已根据《联合国宪章》第七章项下的权限被授权采取进攻行动(它确实也这么做了),其交战规则授权除了自卫之外也可以使用武力。^[48]

这种进攻性授权在对维和人员(无论军人还是文职)产生认知和安全影响的同时,还可能会影响附属于联合国或非联合国的人道工作者。^[49]正如联合国统筹指导小组委托获取的一份研究中所指出的那样,“很明显,人们对联合国人道工作者的看法受人们看待联合国政治机关或维和部队之方式的影响”。^[50]在目前联合国领导的人道协调系统中,这一论断可以说不仅适用于联合国人道工作者,而且从更广泛的意

[46] Arthur Boutellis, “In the DRC communications war, rebels learn PoC language”, *Global Observatory*, 12 July 2012, available at: <http://theglobalobservatory.org/analysis/324-in-the-drc-communications-war-rebels-learn-poc-language.html>.

[47] Associated Press, “Congo’s M23 rebels threaten new UN brigade”, 30 April 2013, available at: <http://news.yahoo.com/congos-m23-rebels-threaten-un-brigade-115736055.html>.

[48] Patrick Cammaert and Fiona Blyth, *The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo*, International Peace Institute, Issue Brief, July 2013, available at: www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_e_pub_un_intervention_brigade_rev.pdf.

[49] Aurélie Ponthieu, Christoph Vogel and Katharine Derderian, “Without precedent or prejudice? UNSC Resolution 2098 and its potential implications for humanitarian space in Eastern Congo and beyond”, *Journal of Humanitarian Assistance*, 21 January 2014, available at: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/2032>.

[50] V. Metcalfe, A. Giffen, and S. Elhawary, above note 2, p. 32.

义上说还适用于所有与现有在联合国人道协调员全面领导下的“集群”系统有关的人道援助机构。^[51] 当地社区、国家和地方当局以及冲突各方如何看待人道机构对人道接触及确保援助人员的安全来说至关重要。2011年,联合国人道主义事务协调厅委托的一份研究得出的结论表明,在高度不安全的环境中,最成功的人道机构是那些把下列事项视为第一要务的机构,即通过持续的人道对话并严格尊重公正、独立且中立的人道原则从而获得包括当地居民在内的所有利益攸关方的认可。^[52]

就像联合国维和人员直接参与战斗一样,联合国与作为冲突当事方的非联合国安全部队合作无疑会影响人们对联合国政治机关与维和部队的观感,继而影响人们怎样看待人道工作者。2012年年末,在讨论组建由非洲主导的马里国际支助团(马里支助团)的模式期间,联合国秘书长就明确表达了这一点。在其2012年11月的报告中,秘书长汲取了此前非索特派团的经验,告诫说“非盟请安全理事会授权联合国为进攻性军事行动提供一揽子支助,这涉及严重问题”,并补充说“必须仔细权衡对联合国形象……的影响,以及对该地区的联合国人员安全保障的影响”。^[53] 安理会最终于2012年12月授权部署马里支助团,但随后否认该支助团像非索特派团那样享有联合国提供的那种一揽子后勤与资金支助,而是选择成立一个由成员国自愿捐助的信托基金,从而回应了秘书长的担忧。^[54]

[51] “集群”系统作为2005年联合国主导的“人道改革”的一部分而被创建,旨在“通过提高具体应对领域(‘集群’)中外勤层面的战略协调与优化,把领导和协调这些问题的责任落在主管行动机构身上”来加强人道应对能力和效率。实际上,在外勤层面,这些“集群”就是诸如保护、粮食安全、医疗或后勤等不同活动领域的援助机构间协调的平台。“集群”通常在一个联合国机构的领导之下。See Reliefweb, *Glossary of Humanitarian Terms*, August 2008, p. 14, available at: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4F99A3C28EC37D0EC12574A4002E89B4-reliefweb_aug2008.pdf.

[52] Jan Egeland, Adele Harmer and Abby Stoddard, *To Stay and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2011.

[53] 《秘书长关于马里局势的报告》, UN Doc. S/2012/894, 2012年11月29日, 第91段。

[54] Security Council Report, “Mali briefing and consultations on funding options and developments”, *What's in Blue*, 21 January 2013, available at: www.whatsinblue.org/2013/01/mali-briefing-consultations-on-funding-options-and-developments.php.

就公平而言,人们应当意识到,至少从理论上来说联合国支持国家或地区的安全部队不一定会对这个世界性组织的形象造成负面影响,反过来说,仅仅是“平行地”开展行动可能也不足以将联合国与非联合国作战部队剥离开——至少在某些冲突当事方看来是这样,比如在阿富汗的情形。^[55] 如果向普遍认为合法且受到广大居民支持的安全部队提供支助,就可能为该组织的形象带来正面影响,前提是它至少在安全方面达到了人们的某些预期。但即便在这种理想的情况下,从严格的人道视角来看,这种支持也必然只是提供给冲突的某一方,而冲突的另一方或其他几个当事方(大多数情况下是非国家武装团体)则得不到。这违背了上文所强调的人道工作者应公正且中立的要求。因此,即便在最理想的情况下,如果联合国向人们普遍接受且合法的部队提供支持,也可能会影响反对派武装团体及其支持者们的看法。后者可能会认为联合国人道机构以及与之相关的非政府组织是不公正的、对他们不利,进而危及这些组织的工作人员和人道接触。

缓解措施与人道行动的未来发展方向

意识到上文强调的与非联合国部队的不同伙伴关系所带来的影响和风险后,联合国就采取了一些政策。虽然这些政策最初被认为是要撇清该组织的任何法律责任,但如果能够全系统地坚持实施,就有可能满足对联合国保护平民之方法的一致性的需求。同时,联合国人道主义事务协调厅也制定了一些政策,旨在减轻下面这种看法所带来的某些影响,即联合国正越来越多地通过代理人介入有关事务。但这些政策没有解决有原则的人道行动所面临的主要挑战,即这个世界性组织根深蒂固的政治性。

[55] Antonio Donini, “Between a rock and a hard place: integration or independence of humanitarian action?”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, No. 881, March 2011, pp. 141 – 157.

从“制约”到“尽职”

联合国为它所支持的安全部队实施的不法行为可能承担法律责任,对此真正的担忧首次出现于刚果民主共和国,即出现在上述刚果武装部队在联刚特派团的支持下于2009年开展的打击叛乱团体的军事行动中。^[56]与其说改善了平民的安全状况,不如说这次行动导致了人道局势的恶化,叛乱分子和刚果武装部队均广泛存在侵犯人权的行为。^[57]很快,人们开始担忧联合国维和人员在刚果士兵实施犯罪的过程中有共谋会产生法律风险,并且此类担忧正式出现在联合国法律事务厅提供的一系列法律建议中。在其中一条建议中,法律事务厅表示“如果刚果武装部队在行动过程中违反了国际人道法、人权法或难民法,联刚特派团必须立即出面进行斡旋……以说服相关部队不要继续实施此类违法行为”。^[58]法律事务厅还补充说,如果在做出这些努力后广泛且严重的违法行为仍继续发生,那么“联刚特派团必须整体上停止参加该行动”。^[59]2009年6月,联合国秘书长政策委员会批准了该项法律建议,敦促联刚特派团官员制定相关政策,即联合国对刚果武装部队的支持应以尊重国际法为条件。这就是后来人们所知的“制约政策”,最终被安理会第1906号决议所认可,并进一步请秘书长“建立适当机制,定期评估上述政策的执行情况”。^[60]

安理会加的这句话导致联合国总部于2010年春季派出了一个审查

[56] See Human Rights Watch, above note 36.

[57] 联合国法外处决问题前任特别报告员菲利普·奥尔斯顿(Philip Alston)在结束对刚果民主共和国为期10天的访问后于2009年10月公开表示,从人权视角来看,联刚特派团支持的“禁声二号”(Kimia II)行动“产生了灾难性的后果”。See Press Statement dated 15 October 2009, available at: www2.ohchr.org/english/issues/executions/docs/PressStatement_SumEx_DRC.pdf.

[58] 联合国法律事务厅发给维持和平行动部主管勒罗伊(Le Roy)先生的机密照会,2009年4月1日被《纽约时报》泄露,第10段,参见网址:<http://documents.nytimes.com/united-nations-correspondence-on-peacekeeping-in-the-democratic-republic-of-the-congo#p=1>.

[59] *Ibid.*

[60] 安理会第1906号决议,2009年12月23日,第23段。

团。根据联合国高级官员的说法,该审查团与处于该国的其他人道和人权工作者进行了广泛的磋商。^[61] 尽管上述政策受到了某些观察家的批评,认为它是刚果武装部队持续实施暴力行为的一片方便的遮羞布^[62],但这些磋商仍使联合国下定决心将“制约政策”延伸至其他联合国特派团。这进一步加剧了对非索特派团如何在索马里开展敌对行动的日益增长的担忧。进而,该政策不仅应约束维和特派团,还应约束所有牵涉非联合国安全部队的联合国实体。2010年年末,联合国政策委员会决定应在全球范围内全面系统地适用“制约政策”,并发起一个由维持和平行动部和人权事务高级专员办事处领导的内部机构间程序以制定新的政策。

2011年7月,《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》(以下简称《人权尽职政策》)作为一项适用于所有联合国特派团、办事处、机构、基金会和计划署的内部政策正式通过。^[63] 该政策于2013年3月正式发布。^[64]

升级“保护工具箱”:尽职以及接触非联合国安全部队

《人权尽职政策》的目的是确保联合国不会重蹈覆辙,不再向严重侵犯人权或违反人道法的安全部队提供支持。该政策建立了一个尽职框架,适用于所有向非联合国安全部队提供支持的联合国实体,其中包括以下三个关键要素:(1)对有关安全部队违反国际法的可能性进行风

[61] 对联合国高级官员的采访,纽约,2013年3月。

[62] 2010年7月,一位关于刚果民主共和国问题的专家注意到:“最终达成共识的这一政策有缺陷,远不会显著降低刚果武装部队的犯罪发生率,只是用于避免联合国特派团遭受战争罪共谋指控这一更有限的目的。”See Thierry Vircoulon, “After MONUC, should MONUSCO continue to support Congolese military campaigns?”, *Blog of the International Crisis Group*, 19 July 2010, available at: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/vircoulon-after-MONUC-should-MONUSCO-continue-to-support-congolese-military-campaigns.aspx>.

[63] UN Secretary-General, Decision No. 2011/18, 13 July 2011.

[64] 《2013年2月25日秘书长给大会主席和安全理事会主席的同文信》, UN Doc. A/67/775-S/2013/110, 2013年3月5日。

险评估,为给予支持的决定以及授权的起草提供知情建议;〔65〕(2)尽早与有关当局进行透明的沟通,包括由联合国驻该国最高的领导层出面;〔66〕(3)有效落实规定,有必要时监测、报告并干预有关当局之程序和机制的框架。〔67〕

《人权尽职政策》在字面上给人的印象是,根据“制约政策”的精神,其主要目的是避免联合国因其所支持的安全部队的行为而承担任何法律责任。它提到“维护联合国的合法性、信誉和公众形象”的重要性,〔68〕并证明了“如继续支持会使本组织卷入严重违反国际人道、人权和难民法时撤销支持的正当性”。〔69〕除了该政策的“防御”性质,真正让它引人注目的是它创造了积极主动地接触联合国支持的安全部队以保护平民的机会。在这方面,如果坚持适用,《人权尽职政策》将提供一个框架,能就非联合国部队开展敌对行动时(包括在部署了稳定特派团的背景下)保护平民的问题有系统地与其接触,从而为联合国的“保护工具箱”增添一种工具。早期的风险评估也可以让安理会在维和授权的起草阶段更好地考虑这种伙伴关系内在的风险,缓解并稳定与平民保护之目标间的政策矛盾。有意思的是,2013年5月创建马里稳定团的安理会第2100号决议就这样做了,要求:

马里稳定团在同马里国防和安全部队联合采取行动执行……规定的任务时,应充分考虑到需要保护平民和减轻对平民,尤其是妇女、儿童和流离失所者和平民目标的威胁,严格遵守《人权尽职政策》。〔70〕

虽然《人权尽职政策》自身的文本使用了相对保守的语言,但在联合国系统内,它日益被视为且作为处理人权和人道法问题的积极手段。

〔65〕 UN Secretary – General, Decision No. 2011/18, annexed to UN Doc. A/67/775 – S/2013/110, paras. 14 – 17 and 23.

〔66〕 *Ibid.*, paras. 18 – 19.

〔67〕 *Ibid.*, paras. 20 – 22.

〔68〕 *Ibid.*, para. 3.

〔69〕 *Ibid.*, para. 28.

〔70〕 安理会第2100号决议,2013年4月25日,第26段。

根据密切参与落实《人权尽职政策》的联合国官员的说法,该政策本身的最终目的并非停止支持——这样会被认为是一种失败,而是积极地影响安全部队的行为,让他们遵守国际法,包括更多地尊重平民。^[71]

至于非索特派团在索马里的情况,非盟通过重申其遵守人道法的承诺并于2011年2月(《人权尽职政策》通过以前)在非盟委员会内部成立保护平民问题工作组,回应了关于其部队不良人权记录的批评。2012年中期,非盟还颁布了一项新的“间接开火政策”,纳入修订后的非索特派团交战规则“就迫击炮和火炮的使用以及‘停火区’的建立形成了一个更为严格的指挥链”。^[72]虽然这些积极的政策制定不能直接归功于《人权尽职政策》,但如果坚持适用该政策,这种改善就当然在情理之中了。

该框架旨在就平民保护问题更稳定地接触非联合国安全部队。如果能让非联合国安全部队在开展作战行动时保护平民的记录得以改善,就可以缓解之前提到的维和人员与人道机构间的某些矛盾。不过,这要求维和人员以身作则,并被赋予有效监督这些行动的能力和手段。确实,《人权尽职政策》无法解决上文所强调的更为根深蒂固的矛盾,即联合国维和人员在涉及更宽泛的执行和平或稳定行动时会丧失公正性。

跳出整合框架进行思考

联合国维和人员与旨在稳定一个地区的国家或地区安全部队合作不可避免地会给人一种联合国不公正甚至已成为冲突之一的印象,正如在刚果民主共和国的情形。^[73]在此背景下,大多数人道工作者都非常担心联合国特派团日益朝综合化这一势不可挡的趋势发展。他们认为这是把人道行动纳入更广泛的政治目标。^[74]他们更担心的是联合国

[71] 对联合国高级官员的采访,纽约,2013年3月。

[72] Walter Lotze and Yvonne Kasumba, “AMISOM and the protection of civilians in Somalia”, in *Conflict Trends*, No. 2, 2012, p. 22.

[73] 联合国法外处决问题前任特别报告员菲利普·奥尔斯顿是首位公开承认联刚特派团已于2009年成为冲突之一的联合国高级官员。See Press Statement, above note 57.

[74] See Marit Glad, *A Partnership at Risk? The UN – NGO Relationship in Light of UN Integration*, Norwegian Refugee Council, 2012, available at: <http://www.nrc.no/?did=9608295>.

特派团事实上在支持冲突之一方,非政府组织这一群体对2013年3月联合国索马里综合特派团的建立反应强烈就说明了这一点。^[75]人道机构与政治角色的联系“在联合国特派团正执行冲突一方或多方所反对或抗议的政治授权这种高风险的环境中是相当有问题的”,^[76]如果联合国支持冲突一方的安全部队就必然是这种情况,如在刚果民主共和国、索马里或马里的情形。

意识到联合国综合特派团与联合国主导的人道协调系统之间的矛盾后,人道协调厅制定了一项政策,提议在实地部署的联合国特派团的体制内部,联合国对人道事务的领导与协调要有不同的一体化程度。^[77]该政策旨在减轻对人道行动中立性和独立性的影响,并根据不同的背景情况设计了以下三种体制性一体化模式:(1)人道协调厅和人道协调员与联合国维和或政治特派团的体制从物理上完全分离(“双脚在外”);(2)完全的体制性一体化(“双脚在内”);(3)默认选项是有一个单独的人道协调厅,但人道协调员与联合国特派团一体化(“一脚在内,一脚在外”)。^[78]

[75] 三个非政府组织的行业协会(Interaction、ICVA和VOICE),代表着330多个人道和发展方面的非政府组织,于2013年3月11日发表声明,对2013年3月6日安理会第2093号决议表示失望,因为这项决议把联合国在索马里的所有职能都置于一个特派团之内,从而在事实上把联合国的人道协调纳入联合国特派团的政治职责当中。Statement available at: www.ngovoice.org/index.php?page=2858. See also “In Somalia, humanitarian NGOs against integration with United Nations”, interview with Joel Charny, vice-president of Interaction, in *Global Observatory*, 26 April 2013, available at: www.theglobalobservatory.org/interviews/488-in-somalia-humanitarian-ngos-resist-integration-with-un-interview-with-joel-charny.html.

[76] V. Metcalfe, A. Giffen and S. Elhawary, above note 2, p. 2.

[77] UN OCHA Policy Instruction, “OCHA’s structural relationships within an integrated UN presence”, 1 May 2009, available at: <http://afgarchive.humanitarianresponse.info/sites/default/files/OCHA%20E2%80%99s%20Structural%20Relationships%20Within%20An%20Integrated%20UN%20Presence.pdf>.

[78] UN OCHA Policy Instruction, “OCHA’s structural relationships within an integrated UN presence”, 1 May 2009, available at: <http://afgarchive.humanitarianresponse.info/sites/default/files/OCHA%20E2%80%99s%20Structural%20Relationships%20Within%20An%20Integrated%20UN%20Presence.pdf>, pp. 6-7.

不过,当联合国特派团与冲突一方有关时,这些不同的安排是否真有差别仍然值得怀疑。首先,本身隶属于联合国秘书处的人道协调厅在多大程度上能把它所支持的结构整合强加给联合国领导层仍不清楚。就此而言,趋势可能会朝着这个方向发展,即决定特派团内体制性安排的联合国立法机关更大程度地混合。安理会关于索马里问题的第 2093 号决议中清楚地说明了这一点,它迈出了前所未有的的一步,即指令人道协调员并入政治特派团的体制。这几乎没有为人道协调厅从联合国更广泛的任務中分离出人道事务留下什么空间。^[79] 其次,这种微妙的表层体制安排是否真的可以影响平民居民和反对派武装团体对联合国机构的整体看法还是有疑问的。一些相对先进的武装团体可能会乐意区分人道和发展机构车辆上的“蓝色联合国”标志与维和及政治特派团的“黑色联合国”标志,正如在阿富汗报道的情况。^[80] 不过,这些不同类型的安排能否澄清多重且有时还是冲突的联合国授权所造成的根本上的模糊性仍值得怀疑。随着联合国向更高的一体化程度前进,这种模糊性还会加剧。如果一个武装团体出于战略或战术原因想要攻击联合国时尤其如此,因为该武装团体可能决定攻击联合国的“软”目标而非维和人员。可以说这就是为什么 2013 年 6 月索马里青年党在摩加迪沙攻击联合国人道机构使用的所谓“联合国开发计划署住宅区”,而非戒备森严的机场地区,后者防护着联合国政治特派团和非索特派团。^[81]

如果联合国与冲突之一方发展伙伴关系或直接提供支持并因此丧失公正性,在这种背景下,联合国很有可能影响到人道工作者,因为后者与现场的联合国特派团有关联。如果联合国仍然保持双轨制,一方面特

[79] 安理会第 2093 号决议,2013 年 3 月 6 日,第 21 段。

[80] Ashley Jackson and Antonio Giustozzi, *Talking to the Other Side: Humanitarian Engagement with the Taliban in Afghanistan*, Overseas Development Institute, HPG Working Paper, December 2012, p. 4, available at: www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi_publications-opinion-files/7968.pdf.

[81] Abdi Sheikh, “Somali Islamist rebels attack U. N. base, 22 dead”, in *Reuters*, 19 June 2013, available at: www.reuters.com/article/2013/06/19/us-somalia-blast-idUSBRE95I0AJ20130619.

派团日趋一体化,旨在通过代理人来执行和平,另一方面还渴求领导和协调人道行动,人道原则的困境就会变得更加严重。在这些具体的背景下,似乎可以合理地主张,至少在某些情况下“现有联合国主导的协调系统也许必须考虑脱离战区,重点进行战略层面上的协调和信息共享”,^[82]而不是进行具体的行动协调。

人道领域的日益多元化以及不属于联合国主导的主流人道系统且有不同运作模式的救济机构出现在国际舞台,尤其是穆斯林捐助国及伊斯兰慈善机构,都在这方面提供了新的机遇。2011年在影响整个索马里的饥荒期间,十几个阿拉伯或穆斯林援助机构在那些传统的(大多数是西方的)人道工作者出于安全原因无法开展行动的地区开展工作。伊斯兰合作组织设立了一个协调办公室,将27个多数情况下与联合国主导的协调系统平行运作的组织聚集在一起,据说要“填补联合国留下的空白,即禁止联合国的国际工作人员进入从而使援助无法抵达的索马里的某些地区”。^[83]虽然国际人道系统中的这些结构性转变使应对措施更加碎片化并且带来大量挑战如不一致的行动标准以及日益增多的竞争和重复的风险,但在联合国参与“代理人和平行动”而损害了其在人道事务方面的公正、中立和独立时,这些变化也可能为人道行动创造新的机遇。

结论

联合国通过代理人参与维和伴随着大量风险,因为在一场特定的冲突中联合国放弃了其公正性而选择支持其中一方。这又为维和与人道行动之间本就十分复杂的关系带来了额外的挑战。不过,联合国与参

[82] Jérémie Labbé, *Rethinking Humanitarianism: Adapting to 21st Century Challenges*, International Peace Institute, November 2012, p. 23.

[83] Integrated Regional Information Network, “Arab and Muslim aid and the West – ‘two china elephants’”, 19 October 2011, available at: www.irinnews.org/Report/94010/Analysis-Arab-and-Muslim-aid-and-the-West-two-china-elephants.

与作战行动的国家 and 地区的非联合国安全部队的这种合作代表着一种日益增长的而且可能会持续下去的趋势。造成这种趋势的原因是维和手段的发展与局限、冲突以及国际和平与安全的威胁性质不断变化、维和的稳定职责日益重要,以及支持东道国为平民提供保护。

这些发展带来的问题和挑战并不仅仅停留在口头上。因此,我们必须承认这些发展演变,承认它们给维和人员自身以及人道行动带来的法律、政策、认知和安全方面的影响。明显政治性的维和任务与人道原则之间的矛盾会一直存在,但通过代理人参与维和这种日益增长的趋势也显示出人道工作者采取了务实而非刻板的方法。

在某些情况下风险可以降低,联合国《人权尽职政策》也为联合国主动接触这些非联合国伙伴并进一步提高联合国保护平民方法的一致性提供了真正的机遇,在这方面联合国主导的人道协调系统发挥了作用。不过,接触到所有弱势人口的需求促使人道工作者日益与维和人员保持距离。在一些极端情况下,甚至与联合国主导的人道协调系统本身保持距离。尽管一些机构可以做到这一点,如 ICRC 或无国界医生组织就决定把自身排除在联合国协调系统之外,但并非所有的机构都能够或愿意这样做,尤其是因为现有的人道资金支持都与这一协调机制紧密相连。这些变化可能需要联合国跳出整合框架进行思考,甚至在公正性受到损害时考虑脱离具体行动的协调。