

红十字国际委员会对未来之展望

倘若真如人们所言：未来和我们的预期总有差距，那么，我们确实应该以清醒的头脑对此有所准备。在不确定因素有增无减的时代，对我们来说，最根本的是努力去理解正在发生的一切。而重中之重，是从今天吸取经验教训，以便明天我们能发挥更显著之作用。

一年半以前，红十字国际委员会启动了“阿维诺”计划，以期对当代的人道主义行动作一分析并以崭新的视角展望未来。在此之中，红十字国际委员会将自身置于一个充满变化的过程。自1989年开始的极度动荡以来，层出不穷的全新挑战使变革迫在眉睫。红十字国际委员会分别于1996年6月及12月，在布隆迪和车臣动乱和悲剧中所遭遇的行动困难。因此，变革势在必行。

为了规划红十字国际委员会未来的五年至十年工作，该组织展开了大规模的行动，调动了在总部和实地的二百多名会员、国际咨询组织、众多的独立专家学者以及国际红十字与红新月运动的代表。依据红十字国际委员会的最高决定机关--红十字国际委员会大会的授权，同时也为确保团结进取的工作，一个指导委员会正式成立，以监督第一部分工作的进展。这部分工作共分三期进行：第一步是在总部和实地建立若干工作组，每一工作组承担某一方面的课题。这些工作组制订了一千二百多页的建议书，包括三百多项不同的建议。下面的步骤是，在更深刻的层面上检验和发展这些建议。最后，挑选出其中的一些建议并起草了一份总的纲要。其中的重要问题经过全面的讨论、权衡和论证后提交到红十字国际委员会的大会。经过两轮马拉松式的辩论，大会终于于1997年12月12日通过了“阿维诺”计划。在大会上通过的报告中，设定了一系列的基本导向和战略决定。这些构成了本计划的参照性框架。该计划最近已进入实施阶段。一份实施计划书正在草拟中并将在三个月内被通过，随后将被逐步贯彻。

以下的论文主要由三部分组成：一、人道主义机构--特别是红十字国际委员会--目前所面临的挑战；二、作为红十字国际委员会活动基础的基本任务；三、面对未来若干年的战略性选择。

红十字国际委员会

红十字国际委员会“阿维诺”计划研究：战略性要义

日内瓦 1997年12月12日

全新挑战

自1989年的动荡以来，人道主义行动所处的环境经历了持续不断的变化。然而，在整个国际体系中它将以何种姿态呈现还不得而知。新的问题层出不穷，要求我们对此作出适当的反应。

1、前途未卜

在后冷战时期，整个国际社会在诸多方面变得手足无措，也无力对未来加以规划。持续发展的景象被彻底打碎，对未来的不确定感开始蔓延。这种感觉源于两种同时存在而相互冲突的力量：全球化与个性化的主张。

2、全球化与岛国意识的冲突

全球化既是一种文化现象，也是一种经济现象：它越来越影响到国家主权及其自身的核心内容。但另一个很强劲的趋势是回顾经常被理想化的过去。宗派利益以及个性多元化

红十字国际评论

的主张侵入地域、文化和宗教实体。在没有任何实质方面进步的情况下，这两种意识的冲突使矛盾持续不断且经常被激化--大多数是国内的冲突。宗教和社会团体的不平等也是持续紧张的原因之一。也许对这一领域作出预言并不明智，但一切都预示着不同的社会力量之间的武装冲突将在未来若干年内持续下去，并不断加深对文明社会的影响。这至少是在对地区潜在冲突的分析基础上可能得出的结论。

3、新兴力量的涌现与国家力量的削弱

要求权力平等的新兴力量与因素不断涌现，在地区和国际舞台上主张自己的权力，具体说来，他们包括民间社团与非政府组织，经济实体以及新的暴力集团--这些力量已经逐渐超越了国家的控制。

被削弱的国家，从其自身利益出发，正试图进行变革：将他们的部分特权让渡给民间组织和经济力量。无庸讳言，国家仍然是国际体系下的中坚力量，他们当中的最有影响者期望能在解决危机中发挥作用。在这一背景下，有些国家为获得更多的政治意志和影响，更倾向于求助紧急人道主义行动--这在他们看来是获得合法性的重要途径。

4、人道主义环境的日益复杂化

在众多奔波在人道主义部门的专业人员中间，不确定感正被迷惑感所取代--这源于影响人道主义领域的可信度和整体职能的一系列错综复杂的因素。

首先，随着危机性质的转变，受害者的需求也随之改变，他们的需求愈发的难以界定，特别是就许多冲突的间歇性特征和人道主义关怀的经济意义而言。无论是偶发的还是长期的，无论出于紧急情况或是出于持续事件，我们都需要以全新的、联系的方法来界定“需求”。

另外一个因素是人道主义机构的增多和普及，他们在小范围和大范围内都提供人力和物力的帮助。尽管这是一个令人欢迎的新发展，但这种现象、这种竞争以及它显而易见带来的混淆，在伦理上和操作上都带来了许多问题。在组织内部，各个部分之间任务分配的困难正说明了这一问题。

人道主义行动自身也在变化--无论是其工作方式，还是外界评价。在这一角度上讲，“人道主义市场”不断引入政治力量将是未来几年的显著趋势，尤其是联合国发起的行动以及要求扮演新角色的各式各样的地方组织。

最后是对道德与人道主义价值观的侵蚀使人类尊严受到了不良影响。在很多场合，这意味着说服冲突各方接受人道主义行动并容许接近受害者是难上加难，而人道主义工作者的危险也更大了。

5、来自红十字国际委员会内部的挑战

最后的，但并非最不重要的，应注意到红十字国际委员会的内部工作和其优势与劣势。也就是要全面掌握有欠缺的领域，以及有潜在不足的方面，然后在操作水平和组织结构上作出必要的改革。要时刻铭记：全体工作人员的动力和责任心是红十字国际委员会最为宝贵的财富。

在这样一个飘摇不定的背景下，红十字国际委员会必须努力加强人道主义思想与实践的全面联系，必须在不失对其认同的前提下去适应环境。

要对这些挑战作出反应，就必须在红十字国际委员会自身界定的以及众所承认的历史使命的指引下，作出战略性的选择。

红十字国际评论

红十字国际委员会的使命

红十字国际委员会在纯粹的人道主义基础上行事。其保护与协助工作旨在提高人道法和国际人道主义原则的适用，并要考虑到其所处环境的法律标准和具体的文化、伦理与宗教特征。红十字国际委员会与各国政府、冲突各方以及可能发生冲突的各方均保持关系，以使它们明确红十字国际委员会在人道主义领域的责任。作为国际红十字与红新月运动的发起人和成员之一，红十字国际委员会致力于维护基本原则的尊严并主要与各国红十字与红新月社团及其联合会开展合作。同时，还为其他所有人道主义机构提供咨询。

红十字国际委员会的专职人道主义使命是保护战争或内乱中的受害者的生命与尊严，并消除以上情况带来的苦难。

- 对受害者直接实施救助活动
- 担当中立斡旋人和独立的机构和斡旋人
- 通过对话影响暴力者或潜在暴力者的行为，制订行为规范并传播人道法和红十字与红新月运动的根本原则。

战略

要适应新挑战并在未来胜任其使命，就须采取战略上的变革。这可以通过优先考虑以下四方面来完成--但同时必须维持人道主义思想与实践的相辅相成关系：

- 恢复独立的人道主义行动、对人道法的熟悉与尊重以及人道法原则的应有地位；
- 将人道主义行动直接带给受害者，着眼于未来并设立优先政策；
- 加强各方对话；
- 提高红十字国际委员会效率。

1、恢复独立的人道主义行动、对人道法的熟悉与尊重以及人道法原则的应有地位

红十字国际委员会力图作为一个基于人性需要的人道主义活动的发展者，保持一种客观、中立和独立的方式。所面临的挑战是如何通过对话的形式接触并影响所有实在的和潜在的暴力使用者，强调道德层面，谴责之前一定要开展说服工作。

红十字国际委员会是国际人道法明确委托授权的唯一组织。据此，红十字国际委员会重申将坚定不移的作人道法的忠实护卫者。面对严重的、大规模的违反该法基础的行为，红十字国际委员会必须不懈努力，在和平时期赢得外界对自身原则与职能范围的知晓、理解和尊重。红十字国际委员会还必须坚持发展人道法的努力。但不宜对日内瓦诸法进行全面的修订，因为这样做有相当的风险。也就是说，采取一种有所选择的方式，去澄清和发展人道法当中由于缺乏规范而损害到受害者利益的领域，并发展已有的实施机制。人道法与人权法的关系必须得到加强，因为这将有益于编纂适合实地行动的法规。

在目前多元的文化背景下，人道法的基本价值观提供了一个根本的参照点。红十字国际委员会所捍卫的这些价值观必须与其要旨相结合，该要旨须得到系统的传播并始终与其作用的文化环境相适应。

解决危机的方法日益综合化。政治责任、军事行动和人道主义行动相互依赖。红十字国际委员会必须要为人道主义行动保留一定空间：既保持与冲突中同时工作的各种力量的相互关系，又要有一定的自治，去实施独立、中立、客观和非强制的人道主义行动。

应当鼓励制订一部人道主义工作者职业道德的法令。特别是，这意味着保障对红十字与红新月运动基本原则的知晓和尊重。并与各个联合会一道，建立起一套机制，加强各国红十字会的整体性，从而增强整个红十字与红新月运动的团结力和凝聚力。还应当与其他的人道主义机构一道起草并发展一系列行为规范。

2、 将人道主义行动直接带给受害者，着眼于未来并设立优先政策

使工作更接近受害者是未来的目标。这一接近的想法是阿维诺计划的核心理念之一。1997年，诺维亚·阿塔基悲剧事件发生后，在科隆举行的代表大会上，这一理念成了所有与会者的共同认识。其前提是接近受害者是达到保护他们的最好途径。

红十字国际委员会必须给予代表们更大的重视度和自主权。他们已意识到应该作出更多的努力去加强自身对于卷入暴力事件中所有人的可接受性。在这一点上，该组织须提供更多的关怀去囊括每项行动中的地区层面的问题。基于此种联系，红十字国际委员会试图更大程度的依靠各个地方的工作人员，以及当地已有的专业知识和物质资源。同样，与各国红十字会的关系也需统一。运作中一致性的加强最终必将带来安全性的加强。

红十字国际委员会还试图更加注意其活动地域的整体社会背景，并考察当地的社会经济利益的组成方式——受害者的需求是其中的一部分。其目的在于避免孤立某一特定的受害者群体，并在实质上进一步突出被保护者的人格尊严。

前述的“接近”原则还指加强与当地风土人情的亲和力，这有助于获得更多的理解，并更好的预测各种力量的想法，并帮助他们理解红十字国际委员会的宗旨。的确，对红十字国际委员会人道主义使命的理解与当地是否存在相应的风俗意识息息相关。因此，应当鼓励开展一种更具兼容性的方式，与当地红十字会的执事机关直接进行合作，在项目代表的任用和双边项目中更多的吸纳他们参加。

从长远来看，冲突向混乱且周期性的方向发展。后一特征则更为明显。它们在时间上和空间上的差异性，使红十字国际委员会突破紧急行动的限制，以保证行动的连续性。因此，在国内混乱、紧张、冲突或僵局的时间里，红十字国际委员会的角色和职能必须与每一阶段相适应且具体化，特别是当涉及到其他力量时，尤其如此。在红十字与红新月运动内部，红十字国际委员会在国内混乱、冲突以及僵局中的总体领导地位必须是确实有效的一这与红十字与红新月国际活动组织机构的协议精神也是相吻合的。另外，还应更多的依靠各地的红十字会及其联合会的力量。

谈到与冲突中其他人道主义组织的相互关系，红十字国际委员会会随时保障紧急协助行动，乐于加强人道主义活动的整体一致性——但其前提是保证其活动的独立性。

关于预防行动，红十字国际委员会请各国政府在和平时期采取必要措施，传播国际人道法并对违法行为进行刑事制裁。他们还对有感兴趣的人们实施国际人道法的教育工作以及对其基本原则进行反思。此外，他们还努力通过更有针对性的操作，缓解紧张局面并在人道主义外交政策下，唤起国际社会对事态的关注。

逐渐地，红十字国际委员会首先说服各国政府采取直接行动。若政府无能为力，他们便自己着手优先开展支持性的活动，使当地的机构能自行其事而不是去取代他们。

对接近性和远期效果的日益强调，意味着红十字国际委员会必须设定一些优先的活动，并考虑到国际人道法和红十字与红新月运动章程所赋予它的责任。这一任务在以下的序列基础上完成：

- 受害者需要的急迫性，以及避免他们受到二度伤害的预防措施的急迫性；
- 地方政府有能力并愿意合作的程度，和他们可依赖的程度；
- 红十字国际委员会的监督能力；
- 其它人道主义组织的活动。

3、 加强各方对话

相关主体的多样性和他们的作用、利益的多元化，增加了人道主义环境的复杂性，这

红十字国际评论

些都必须加以协调，并在制度上有所体现。

对此，红十字国际委员会致力于采用和加强人道主义外交——其全部对外政策旨在传播国际人道法知识，适用并保障其法规的实施，便于其使命的完成以及发展独立人道主义行动。

即，红十字国际委员会必须着力于系统化的努力以保持同各相关实体的联系——尤其是政府——和民间的多重势力，包括经济力量和特殊利益集团，以及非政府力量，诸如游击队，准军事集团，雇佣军，甚至可能与集团犯罪有关的组织。在这一背景下，他们试图制定一个人道主义纲领——一种确认和更新该组织首要问题的机制，预测困难与挑战，并有针对性地发动国际社会解决这个问题。

对其它人道主义组织而言，首要的战略考虑一定是红十字与红新月运动本身——此乃红十字国际委员会的缘起。与该运动各个机构的联系必须加强，使其成为世界范围内的基本的独立人道主义运动。同时，应在各个层面上通过对话加强与各国红十字会的联系。

红十字国际委员会致力于发展同其他人道主义组织的关系。特别是，它试图建立与非政府组织和政府间机构的联盟并与他们分享红十字国际委员会的道德观与人道主义原则。

总而言之，红十字国际委员会将朝着更为开放、互补的方向发展。

4、提高红十字国际委员会的效率

对红十字国际委员会来说，在复杂和动荡的环境下更高效的工作，同时保持自己的身份，这是该组织在职能发挥上所面临的挑战。这涉及诸多的首要问题：培训工作人员并使之国际化，对运作和政策的反思，相互交流，财政支持，总部和实地的互动以及决策机制。

红十字国际委员会必须加强自身的论证与分析能力，以确保其活动的整体协调性，同时又要针对不同情况，作出不同的反应。考虑运作和政策问题时，必须结合并考虑到所有冲突的情况，尤其要通过多元的方式充分考虑经济层面的冲突。有关运作和政策的反思，必须深入持久下去以表明红十字国际委员会从自身活动中吸取教训的决心。对外，组织的理念和专门知识应作为其说服力与可信度的重要因素被更好地利用。特别是在人道主义外交的场合以及关于人道主义活动的公开讨论中。

通过开拓新的分析方法和途径，红十字国际委员会要加强其战略创新的本领，以确保对计划的不断重新评估是行之有效的，而且效果评估与监督是计划实施不可分割的一部分。

总部与实地的不同职能需要重新协调，目的有两个：一方面，改变机构繁冗又各自为政的总部编制，将其活动集中在战略层面上，为实践提供方向，提供必要的专业知识和计划，对实地进行必要的监督和后援；另一方面，通过加强适应环境的能力，给予实地工作更大的自主权。这一非集中化的工作必须在实际操作中循序渐进，在对组织和管理机制的不断探索中完成。总之，要时刻铭记行动的宗旨：接近受害者，以便保护他们。

就红十字国际委员会的机构而言，有必要进一步澄清职能与责任。这一过程必须自上而下，以便将大会与行政系统作以更明确的区分。这种方式需要一些根本性的变革：恢复大会的本来目的，取消行政会并建立一个管理机构。在运作的层面上，有必要明确职能和责任，并创造协同作用，这对加强组织作用的发挥是必不可少的。

保持大会的单一国籍会员制对保持红十字国际委员会的独立性十分重要。同时要以兼容并蓄的态度面对文化的多元特质。与国际顾问组织和各国红十字会之间要采取具体的方式加强磋商。

在复杂和动荡的环境下更为高效的工作，最终必然增强安全性、流程性和红十字国际委员会成员的精神动力。

翻译：陶源
校对：李兆杰