

利马人质危机 关于红十字国际委员会“中立斡旋人”角色的评论

米歇尔·米尼西

1996年12月17日，红十字国际委员会作为600名嘉宾之一，出席了驻利马日本大使馆举办的招待会。突巴克·阿玛鲁革命运动组织的突击队突然采取行动，挟持了人质。一名红十字国际委员会的代表当即向该组织突击队表明了身份。他甚至来不及思考自己是否正在以斡旋人的姿态出现，只是考虑情势危急要求他这样做，并且成百上千人的生命安危正受到威胁。那个代表正是笔者。当时我所做的一切，与红十字国际委员会会员在世界各地实施的人道主义行动别无二致，正如亨利·杜南在索尔弗利诺以及其他许多人在别的地方一样——救助暴力活动的受害者。这正是作为一个中立斡旋人的全部意义：主动将自己置于冲突之中并伸出援助之手。在此意义上说，“斡旋人”这个用语足以完美的诠释红十字国际委员会本身的职能及其人道主义基础。但在组织内部，“斡旋人”有着更为具体的含义——以区别于“保护”或“协助”——它界定了一种职能：出于人道主义原因，在无其他调节人时，充当各方的信息传递者。但是，也正因此才发生了诸多混淆和障碍——其中有些与斡旋人的根本作用本身相关，有些则由情势本身所引起。

在利马人质危机持续的一百二十六天中（1996年12月17日——1997年4月22日），红十字国际委员会进行了保护和协助活动，同时也实现了斡旋功能。此次危机将作为一个背景来检验红十字国际委员会的多重角色，也给该组织带来了挑战。

“中立斡旋人”：产生混淆之源但却有明确授权。

调节人、保证人、谈判者——这些用来诠释中立斡旋人的不同称谓，说明在一场危机中实际上很难从实用主义角度界定这一概念。

“非官方调解人”

红十字国际委员会在人质被扣押的当晚就采取了行动。倘若第二天，红十字国际委员会拒绝承认负有政府委托的责任——即政府一厢情愿的称作“非官方调解人”——的话，将是十分可笑的。鉴于当时情况危急，对红十字国际委员会来说：第一，要采取措施寻求释放并保护还在托巴克·阿玛鲁革命运动突击队手中的被押人员。第二，寻求释放其他人质。并继续努力，以确保危机在近期内不会升级为武装冲突。从政府的角度来看，选择红十字国际委员会是因为肯定了他们在12月17日自发并成功的承担了角色，也是为了保证这一非政治组织的合作态度，使其不至于在这样极端微妙的局面下与政府较劲。如果说“非官方调解人”这一头衔加在红十字国际委员会代表头上，是超出了红十字国际委员会对自身在危机中的作用的预期，那么在效果上，政府与红十字国际委员会之间，就后者作为斡旋人所期待扮演的角色，以及自始给自身界定的限制，则并没有什么误解（即，作为各方的纽带而不是实际上寻求解决危机）。

保证人

“保证人”一词是1997年1月中旬被首次提出的。当时政府预见到可能要与突巴克·阿玛鲁突击队进入正式对话。在秘鲁当局的脑海中，保证人并不是真正意义的斡旋人，而是参与各方谈判的观察员。当达成协议时，保证人要保证各项决定被适当的执行。由于红十字国际委员会在危机开始时担当的角色，其自然而然的从调解人演化为保证人

红十字国际评论

——并与阿亚古库主教分担了这一角色。用主教的话说，他进入该地区“纯粹出于宗教原因”，随后则不断的被卷入危机。同样，红十字国际委员会很难拒绝政府的邀请。的确，尽管该组织逐渐把“信息员”的任务地交给了教会及其代表，但他们毕竟是启动对话的实体之一，如果拒绝参加谈判会产生不良作用。无庸讳言，在这一阶段，红十字国际委员会根据对自身作用的理解，尽力去消除一切关于其职能的误解——这比开始时充当“中立斡旋人”还要辛苦的多。在一份公报中，红十字国际委员会明确了他们愿意协助建立一个对话机制，但其参与只限于人道主义性质的问题。这正是他们所做的：规定一些实际的问题，对话可遵循这些问题开展；提供一个带有红十字保护性标志的场所；提供必要的方便设施和交通工具。但他们避免介入实际谈判过程，除了针对人道主义问题外。经过近两个月的精心准备，谈判终于开始了。谈判在一个委员会的主持下以 10 轮正式谈判的形式进行。该委员会由保证人和一个观察员组成，除了教会和红十字国际委员会外，还包括加拿大和日本。红十字国际委员会所表现出的种种小心谨慎都是必要的——随着时间的推移，局势僵持不下，该委员会的许多成员，尤其是阿亚古库主教，便逐渐充当起了调解人的角色。

谈判员

对于大多数人来说，他们对中立斡旋人、保证人和调解人的细微差别并不在意。在这种局势中，人们常把红十字国际委员会视为谈判员，或谈判员之一。这大概由于红十字国际委员会在人质危机的最开始所充当的角色，也由于他们每天在人质被关押地和“谈判房”之间进进出出——而“谈判房”上方还飘着红十字国际委员会的标志。而且，“谈判者”这一头衔也证实了人们对红十字国际委员会工作的敬重和羡慕。随着时间的推移，人们会更好的理解人道主义行动的宗旨并理解它的局限。

最后，对红十字国际委员会来说，最大的困难并不在于确定其方针。其方针就是一鼓励各方在保留根本差异的前提下进行对话——在充满混乱、剧变和误解的局势下始终坚持这一方针。

中立斡旋人与政治身份

红十字国际委员会对自身作用的认识是斡旋人和只基于人道主义的各方的纽带。这些界定均是非政治性的。然而，即便在保护和协助领域之外，红十字国际委员会依然发现自己处在以高度政治化的环境中。的确，红十字国际委员会的代表们不仅面对某一场冲突或暴力事件的人道主义后果，他们的事业对这种中立的实践提出了更为严格的要求。

尽管在人质危机中，与在其他情况下一样，红十字国际委员会的中立性是一种工具——如利马的代表所说，是“人道主义武器”——这种工具使得该组织在人质被押后立即介入并在其后的一百二十六天中得以接近人质，但这种中立性原则也成了对抗红十字国际委员会及其行为的武器。

“你如何能在善良与邪恶之间保持中立？”秘鲁的某些国会议员和媒体如此质问到。他们认为红十字国际委员会的立场缺乏判断，更糟的是一唯唯诺诺。渐渐的，有人反应愈来愈强烈，开始怀疑这种“缺乏判断”是否是一场险恶的阴谋，红十字国际委员会是否在试图宽恕不可宽恕者——突巴克·阿玛鲁突击队的恐怖活动。他们这种想法已根深蒂固：红十字国际委员会声明中明确重申扣押人质是严重违反人道法的行径，在危机中始终坚定不移地支持秘鲁人民，并且为红十字国际委员会行动辩护。而所有这些努力都无法改变这种认识。就在危机以暴力收场的前几天，这种不信任的情绪登峰造极以至有人以“没能胜任职务”为借口驱赶红十字国际委员会副主席。这样一来，红十字国际

红十字国际评论

委员会一方面坚持中立的实践和重申其高于派系之争的中立立场，另一方面却又可笑的发现自己处于“腹背受敌”的尴尬境地，处于支持者与反对者的交叉开火中。它别无选择，只能继续坚持不偏不倚的立场。

然而，这还远不是代表们面临的唯一尴尬。最严重的是人道主义行动的政治化。从危机开始的几天起，政府便中断了红十字国际委员会在秘鲁的传统活动——探访治安拘留人员。尽管官方的理由是“安全原因”，但该借口只是为掩盖对挟持人质者施加压力这一基本目的。这实际上使红十字国际委员会不能完全实现其中立立场，换句话说不能救助所有的受害者。更糟的是，红十字国际委员会要求重新探望治安拘留犯的再三请求被一些人看作是对托巴克·阿玛鲁恐怖活动的明目张胆的支持。同样的，要解释托巴克·阿玛鲁突击队的政治利益与该组织的人道主义关怀有何区别是极端困难的，而托巴克·阿玛鲁突击队也同样需要红十字国际委员会重新开始探望活动。

与此类似，在危机过程中，突巴克·阿玛鲁成员也开始怀疑红十字国际委员会维护人质利益是否是出于人道主义立场——因为红十字国际委员会不能对治安在押犯实施同样的救助。

人们或许会问，红十字国际委员会是否应以一个更为积极的姿态解决问题——鉴于人道主义的确与政治问题有某种重合：人道主义始终是关于人质和治安在押犯的政治辩论中的中心论题。

这些问题的提出都是正常的。但是，红十字国际委员会更为主动的介入必然使本来就经常混淆的政治与人道问题更为含混不清，并可能承担对某些政治决定负责的风险。这场危机最终以军事行动解决。十七人丧生——一名人质，两名战士和十四名恐怖突击队员。这正说明尽管人道主义行动带点政治色彩或许会有所帮助。但最终还是要与其脱离开来。

中立斡旋人，保护与协助

也许是神意使然，红十字国际委员会的赫赫威名和专业技能使其能够在这场危机中扮演重要角色：不仅作为中立斡旋人，而且在其传统活动——保护与协助上也有所作为。在六百名被挟持的人质中，五百四十九名在红十字国际委员会的保护和帮助下获释，该组织还通过锲而不舍的努力保证其余的七十二名人质受到国际人道法的保护。还启动了一项至关重要的协助措施，给予人质物质和精神上的支持，为他们提供食品，水，卫生和洗涤设备，灯光，阅读材料和一般的娱乐设施。更值得一提的是人质享受到医疗照顾以及与家人联系的渠道——四个月内人质与家属往来信息达九千余条。

尽管对于红十字国际委员会来说，在其工作的不同地区同时开展几项人道活动不足为奇，但在一项工作中同时履行其大部分职能——包括中立斡旋人——是很难的。红十字国际委员会欣然接受了这一挑战，因为人质的利益需要保护，更重要的是中立斡旋人与保护、协助工作相辅相成。

另一方面，当时的局势也使红十字国际委员会的各种职能相互依赖、密不可分。可以肯定的说，当局势不再要求它干预时，红十字国际委员会理所当然可以放弃中立斡旋人的职能。但是，当它决定在进行保护和协助工作的同时进行斡旋时，该决定势必对工作产生不良影响。因此，在利马，放弃斡旋职能使得该组织在代表人质行使其他职能时更为谨慎。否则，红十字国际委员会将会失去发言权以及支持其工作和为其声援的广大支持者。更为严重的是，组织的独立性将受到限制——其他组织可能会取而代之介入到纯粹的人道主义事件中。反过来，红十字国际委员会如果被迫中止对人质的物质和精神支持，它作为一个中立斡旋人的可信度也将大打折扣。因为它存在的原因之一——为受害者的利益服务——霎时消灭了。当然，试图以数学规则去衡量红十字国际委员会不同职能之间的相互独立性是不妥当的。但另一方面，对于该组织来说，在不实施其它人道主义

红十字国际评论

活动时放弃中立斡旋人的角色无疑要简单的多。可惜利马的情况并非如此。

中立斡旋人：获得安全保障并确保不诉诸武力

显然，保障红十字国际委员会工作人员的安全一直是红十字国际委员会主席和整个组织关心的问题：特别是在那一天，当南高加索的诺维·阿塔基传来六名红十字国际委员会会员被暗杀的消息时，人们都为之震惊。在利马，红十字国际委员会总是通过一次又一次的谈判说服各方接受其关于安全问题的看法。他们的活动也曾因此四次被迫暂停。之后，他们终于设法划定了一个人道主义区域并制订了一系列规则使得会员能以最小的风险去履行他们的人道主义职责。

一个更为棘手的问题是红十字国际委员会要求各方保证不使用武力，并以此作为同意作中立斡旋人的条件。危机的前几个小时便是个活生生的例子：在冲突一触即发的情况下，红十字国际委员会要在采取行动之前获得各方面不使用武力的承诺是何等艰难！这也正是为什么他们一开始便介入的原因——除了使人质获释外，也是为了保证得到的承诺能够兑现。实际上是把问题从冲突中挪到可以对话的环境中，这样便没有人会使用武力。反过来则是本末倒置。

红十字国际委员会成员的工作当然不是去冒生命危险。当头几个小时的危险过去后，各方进行了联络。红十字国际委员会的第一个要求就是各方停火——这正是他们采取人道主义行动的前提。但是，如果认为各方会就此决定而约束自己不使用武力并寻求和平解决危机的话，那未免太天真了。直到很长时间以后，1997年2月1日，秘鲁与日本在多伦多举行首脑会晤时，才明确表示了如果人质安全不受到威胁，将以谈判为原则解决问题，即不使用武力。在此之前，尽管红十字国际委员会接到了有关其工作人员安全的保证，他们实质上仍然深居简出，寻求和平解决只是预想的选择之一。“不使用武力”随着对话机制的建立，被官方确定下来。由此开始了十轮正式谈判和一轮非正式会议。荒谬的是，就在这时候政府采取了军事行动。所有的人都为之一震，其程度并不亚于保证人。

假如谈判委员会放弃了它的任务或其中的一方拒绝寻求和平解决，那么采取军事行动是可以理解的。但这里，尽管在理论上这一解决似乎显而易见，但实际上情况并非如此简单：一方面，谈判委员会并未完全具备放弃的条件；另一方面，委员会的撤出会理解为军事行动的信号，随之而来的是人质的生命受到威胁。政府之所以一直缄默不语是基于这样一个简单的信条：攻其不备是行动制胜的关键。

尽管，在危机初期要确立不使用武力的承诺难于上青天，这一庄严的承诺随后却又变得一钱不值。

中立斡旋人：创造开端，戛戛子立的调解人

一般来说，红十字国际委员会只有应双方要求才会在危机中担当中立斡旋人。但是在利马危机中，人质被押、红十字国际委员会主席就在大使馆现场，这一系列戏剧性的事件使红十字国际委员会必须主动创造开端，根据1949年4个日内瓦公约共有的第3条实施救助。

在有其他组织或个人可以代为之时，红十字国际委员会通常放弃中立斡旋人的职能。但在利马危机中，为了与其他“保证人”合作，红十字国际委员会一直肩负此任。同时又要保持独立性并在人道主义范围内活动——因此，他们认为为了人质的利益有义务这么做。

中立斡旋人与政策问题

利马危机并非红十字国际委员会第一次介入人质危机。该组织曾面临过类似的危机。比如，1980年哥伦比亚危机，与秘鲁的情况大同小异。一系列的指导性原则——其后成为红十字国际委员会“政策”的一部分——都是在实地亲历和以后的分析总结基础上形成的。如果将人质问题的政策和红十字国际委员会在利马所采取的实际步骤作一比较，我们会惊奇的发现二者是如此的吻合。

利马的经验证实了这些政策的相关性，以及对真实情况的适用性。诚然，我们可以讨论政策与现实之间的重合，却不可以将二者等同起来。这样会更好一些，因为将二者等同起来会剥夺实践的能动性。而政策若不想脱离现实，则必须在实践基础上总结出来。

这使得我们要就红十字国际委员会现时关于未来的政策之含义提出几个基本问题。

就其初始的行动以及行动之决定来说，红十字国际委员会在利马的活动无疑是超出其政策——它不顾对别人的干涉，坚定不移的担当中立斡旋人的角色。这无疑挽救了生命，便利了人质的释放并有利于为对话创造必要的条件。就人道主义观点看，这无疑是个巨大的成功——尽管危机最终以军事行动收场。

就各方在整个过程中不动用武力而言，红十字国际委员会始终担当中立斡旋人的角色，而实际情况则并未完全符合红十字国际委员会的政策。当然，在形势本身错综复杂、矛盾重重时，严格的贯彻政策是否现实，也是一个问题。另一方面，一个至关重要的条件是危机各当事方在红十字国际委员会进行工作时必须完全尊重其成员的人身安全。

红十字国际委员会政策中还需要多考虑协助/保护活动与中立斡旋的工作之间的相互依赖性——正如利马危机中的那样。将二者割裂而谈的危险在于可能会得出过于简单和死板的结论，从而对红十字国际委员会整体的活动产生不利影响。

就斡旋人这一职能而言，除了有关的实际方面外，就其职能本身也产生了许多问题。首先是概念问题。由利马危机可以看出——如同其他地方一样——除了亲历其境的人之外，很少有人能准确的定义“斡旋人”。充其量是将其与红十字国际委员会的全部活动等同起来。一句法律格言说的好：“明知即可明表。”由此，斡旋工作是否应被理解为国际法下的“斡旋职能”？即，斡旋人或自愿的，或应当事方的要求采取友好的行动将双方撮合到一起，使他们能够进行谈判或采取其他和平的解决方案，使其关系正常化。这一点将不应该阻止红十字国际委员会将其职能具体化，规定什么是或什么不是其职能——因为“职能”这一用语也难免含糊不清。但它至少在语义上为澄清其职能本身提供了便利。

一旦对“斡旋”有了适当的界定，一个更为根本的问题便产生了，即如何应用这一概念。这里，我们应客观的看待这一问题，以澄清模棱两可和含混不清之处。尽管这些问题难度较大且较为敏感，但“斡旋”职能难道不应该与保护和协助一样，当情势需要或应当事方要求，成为红十字国际委员会又一标志性的职能？难道红十字国际委员会的可信度，对解决危机的丰富经验以及专业知识不应该使其与别人一样胜任这一职能——甚至更为出色？

最后要说的是，斡旋人寻求当事方和解（根据斡旋职能的定义）所采取的友好行动——无论最终可能取得什么样的结果——是其代表受害者所行使的终极行动。在这种终极行动中，人道主义的努力会得到尽可能广泛的传播，而在与政治领域交界的边缘，它反而会更加有力的证明它与后者的迥然不同。

翻译：陶源
校对：李兆杰