

# 埃及与联合国及其安理会的关系

金良祥

**摘要:** 埃及是联合国 51 个创始成员国之一, 自联合国成立之日起, 埃及就积极支持联合国的各项工作。虽然联合国在维护埃及和阿拉伯国家利益方面也发挥了一定的积极作用, 但总的来说, 作用有限。埃及希望联合国及其安理会进行改革, 加强其在维护地区和平与安全方面的作用。

**关键词:** 埃及; 联合国

**Abstract:** Egypt is one of the 51 countries which initiated the founding of the United Nations. Since the beginning, Egypt has been an enthusiastic supporter of UN cause. Though UN has played some positive role in maintaining Middle East peace, yet generally speaking, UN's role is limited. Egypt hopes that UN and its Security Council will reform to better reflect the interests of the developing world and strengthen its role in maintaining regional peace.

**Key words:** Egypt; United Nations

## 一、埃及积极支持联合国的工作

埃及是联合国 51 个创始成员国之一。自联合国成立之日起, 埃及就积极参加联合国的各项工作。安理会是联合国最重要的机构之一, 埃及虽然不是安理会常任理事国, 但由于埃及长期致力于发展中国家的集体事业, 在维护地区和平与稳定方面能够发挥其独特的作用, 埃及曾分别于 1946、1949、1961、1984 以及 1996 年当选为安理会非常任理事国。担任非常任理事国期间, 埃及在忠实履行其国际责任的同时, 积极通过多边外交活动维护非洲和中东地区国家利益。除此以外, 埃及还在以下两个方面对联合国做出了突出的贡献。

首先, 埃及是联合国维持和平行动的积极参与者。早在 20 世纪 60 年代初期, 埃及就曾经参加了联合国在刚果的维和行动; 80 年代末、90 年代初, 埃及还参加了联合国纳米比亚/安哥拉过渡时期援助团; 90 年代, 随着冷战的结束, 地区热点问题逐渐增多, 联合国维持和平行动在数量上急剧增加, 在力度上有所加强, 作为地区大国的埃及给予了积极支持, 埃及维和人员的身影频繁出现在世界各主要热点地区。埃及几乎参加了所有联合国在非洲热点地区的维和行动, 包括: 利比里亚、安哥拉、中非共和国、莫桑比克、卢旺达以及塞拉里昂等国家。非洲以外, 埃及还曾经参加联合国在前南斯拉夫地区、东帝汶、格鲁吉亚等欧洲和亚洲国家和地区的维和行动。

其次, 埃及支持加利竞选联合国秘书长。加利是一位杰出的学者和外交家, 1977 年 10 月至 1991 年担任埃及外交国务部长。加利曾陪同埃及领导人完成了多次外交上创举, 其中包括 1977 年 11 月萨

达特总统的耶路撒冷之行和 1979 年的埃以《戴维营协议》的签署。1991 年, 加利提出竞选联合国秘书长意向, 并要求埃及政府给予支持。对于候选人来说, 所在国政府的支持是成功当选的关键、也是极为重要的第一步。当加利最初向埃及总统穆巴拉克提出这一想法时, 穆巴拉克并不积极, 主要是基于两点考虑: 一是加利竞选失败可能对埃及的国际形象造成负面影响。穆巴拉克曾经对加利说, “如果你竞选失败, 那将是埃及的失败”。二是因为穆巴拉克刚刚提升加利为分管外交事务的副总理, 他不愿意失去这样一个经验和学识兼备的得力助手。尽管有种种顾虑, 但在加利的坚持下, 穆巴拉克还是于 1991 年 6 月 16 日最终同意了加利的参选要求。<sup>[1]</sup>

加利担任秘书长期间, 对联合国乃至全人类的事业做出了突出的贡献。联合国在索马里、波斯尼亚、尼加拉瓜和萨尔瓦多等国家开展了一系列富有成效的维和行动, 体现了联合国在冷战结束后维护国际和平方面的作用, 树立了联合国的权威; 联合国先后提出了“和平议程、发展议程、21 世纪环境议程”等。这些报告被各国学者和政府频繁引用, 成为指导各国政府制订政策的重要文件。

此外, 埃及还给予来自加纳的科菲·安南竞选联合国秘书长以很大的支持。在加利谋求连任遭到否决以后, 埃及坚持要求非洲保持两届秘书长职位。埃及的坚持对安南最终当选为联合国秘书长发挥了重要作用。

## 二、埃及致力在联合国框架内维护地区和平

作为联合国的一个重要成员, 埃及积极支持联合国的工作, 履行其国际责任, 而联合国作为国际社会最具代表性的国际组织在促进埃及所在的中东

地区的和平、维护埃及和阿拉伯国家利益方面,也发挥了一定的积极作用。冷战结束后,两极体制解体,但中东地区的局势并没有平静下来。由于巴以之间签署的许多协议未得到切实履行,特别是2000年巴以美三方戴维营会谈破裂,巴以双方均未能通过和谈的方式达到各自预期目标,和平进程很快就陷入了困境,巴以冲突再起。同时,由于美国在9·11事件以后将中东作为反恐战略的重点,以未经证实的理由发动了伊拉克战争,导致伊拉克局势陷入混乱,继巴以之后,伊拉克成为新的热点地区。中东地区的安全环境严重恶化,并在很大程度上制约了阿拉伯国家融入经济全球化的进程,即使是阿拉伯国家内部的经济交流也受到制约。据统计,20世纪末,阿拉伯国家GDP总和仅为6040亿美元,只略高于西班牙的5590亿美元。<sup>[2]</sup>地区安全环境的恶化成为埃及和阿拉伯国家面临的主要安全问题,因此致力于地区的和平与稳定仍然是埃及参与联合国活动的主要任务。

1996~1997年,埃及担任安理会非常任理事国。其间,埃及积极利用联合国的机制,开展多边外交,反映阿拉伯国家的要求,维护地区和平与稳定。关于阿以和巴以问题,埃及曾多次与其他阿拉伯国家一起向联合国安理会提出议案,要求谴责以色列在被占领土上建设定居点、袭击阿拉伯国家平民等行为。关于制裁利比亚问题,埃及代表团做了大量工作,努力在安理会内部创造条件支持非洲和阿拉伯国家提出的决议,要求在中立国家审判涉嫌洛克比空难的利比亚人,作为国际社会解除对利制裁的第一步。关于伊拉克问题,埃及致力于减轻由于国际社会的制裁而给伊拉克人民生活造成的负面影响,要求伊拉克完全遵守安理会通过的所有关于伊拉克入侵科威特问题的决议,并解决所有涉及科威特失踪人员和丢失财产的问题,以此作为解除制裁的先决条件。同时,埃及主张通过外交手段解决伊拉克核查危机,反对任何旨在使用武力的安理会决议,强调尊重伊拉克主权、领土完整和政治独立。

埃及还通过其他渠道致力于在联合国的框架内解决地区危机。在伊拉克战争爆发之前,埃及外交工作着重于在联合国框架内处理危机,以避免战争的爆发。埃及推动阿拉伯峰会建立六方委员会,并于2003年3月6日访问了纽约,同联合国秘书长会晤,反对发动战争,要求在联合国的框架内解决危机。战争爆发之后,埃及的外交活动着重于尽快结束战争、减少战争给伊拉克人民带来的痛苦。3月27日,埃及同联合国中的阿拉伯使团进行磋商,提

出停止战争的决议案,并进行广泛的外交活动,要求召开关于伊拉克问题的联合国大会。穆巴拉克总统还亲自同联合国秘书长进行电话联系,强调联合国应在向伊拉克人民提供必要的保护和帮助中发挥重要作用。

### 三、联合国维护埃和阿拉伯国家利益作用有限

埃及和阿拉伯国家重视利用联合国讲坛维护阿拉伯国家利益,使阿拉伯国家的正义事业得到国际社会的同情、理解和支持。在特定的国际背景下,联合国也通过了一些反映阿拉伯国家合理要求、维护阿拉伯国家正当利益的决议,比如,1956年英、法、以三国发动的苏伊士运河战争损害了埃及的利益,同时也挑战了美、苏的权威,联合国大会在美、苏的提议下通过了要求英、法、以三国停火的决议。不过,总的看,由于联合国在很大程度上受制于大国,特别是超级大国,在冷战时期尤其如此,埃及和阿拉伯国家的利益与超级大国的利益又常常不一致,因而联合国在维护阿拉伯国家利益、维护中东地区的和平方面的作用非常有限。

首先,联合国及其安理会通过了一些不利于地区和平与稳定、不符合阿拉伯国家利益的决议,例如1947年联合国大会通过的181号决议,是年4月28日,联合国第一届特别联大召开,讨论英国提出的巴勒斯坦问题。在美国的操纵下,联大于次日以33票赞成对13票反对、10票弃权通过了《关于巴勒斯坦将来治理(分治计划)问题的决议》,即通常所说的181号决议。决议将巴勒斯坦地区56%的土地划给了人口仅占1/3的犹太国,而占人口2/3的阿拉伯国只能获得44%的土地。该决议损害了阿拉伯人的利益,播下了阿以冲突的种子。联合国安理会通过的242号决议也是一个不公正的决议。1967年6月5日,以色列以先发制人的方式发动了六五战争,夺取了相当于3倍于以色列本土面积的埃、叙等阿拉伯国家领土,违反了联合国宪章中关于不得以战争方式夺取别国领土的原则。1967年11月安理会通过242的号决议,并没有明确提出以色列军队撤出其在六五战争中占领的全部领土,未承认巴勒斯坦人民的民族权利,而只是将其作为“难民问题”提出。

其次,由于美国偏袒以色列,绝大多数维护阿拉伯国家合法利益、谴责以色列的决议未能通过。安理会关于以色列入侵黎巴嫩问题的决议,就是一例。1982年6月4日,以色列政府以其驻英国大使被谋杀为由,出动空军对在黎巴嫩的巴解组织指挥部和游击队基地进行轰炸。以色列的战争行为引起

了国际社会的强烈愤慨,西班牙、法国、苏联代表分别于6月8日、24日和8月6日在安理会提出决议要求以色列撤出军队,谴责以色列的侵略行为,但由于美国的反对,三个决议没有一个获得通过。美国诸如此类通过否决安理会决议的方式偏袒以色列的行为不胜枚举。美国对以色列的庇护和支持助长了以色列的气焰,加剧了中东地区的冲突,为解决中东问题增加了障碍。

再次,即使是联合国和安理会已经通过的决议也常常由于得不到落实而流于形式,其中包括有利于以色列、但以色列仍不满意的决议,如242号决议。根据该决议,以色列应该撤出被占领土,然而,凭借美国的支持,以色列至今不愿撤出加沙、约旦河西岸以及戈兰高地等阿拉伯被占领土。

联合国在维护中东地区和平方面的权威受到挑战,根本原因在于超级大国执行偏袒以色列的政策,而将联合国作为这一政策的工具。即使是冷战结束以后,这一状况也没有改变,美国仍然频繁否决维护阿拉伯国家利益、有利于地区和平与稳定的决议。特别是在9·11事件后,以色列打击巴勒斯坦激进组织的行为被美纳入了其全球反恐战略的范畴,频频以反恐为由否决谴责以色列的决议。以色列认为巴勒斯坦领导人阿拉法特是恐怖主义头目,2003年9月,以色列内阁通过了强行驱逐阿拉法特的决议。许多国家对此表示强烈反对,9月16日,叙利亚和苏丹向安理会提出提案,要求以色列不要伤害或驱逐阿拉法特,安理会15个成员国的代表有11个投了赞成票、3个弃权票,美国投了否决票,决议无法通过。2004年3、4月间,以色列在不到一个月的时间里连续定点清除了巴激进组织哈马斯先后两任领导人,一些国家提出提案要求安理会谴责以色列,又由于美国的否决,决议未获通过。

#### 四、埃及希望安理会加强其维和作用

尽管埃及做出了各种努力,致力于在联合国的框架内解决地区危机,维护地区和平,但由于超级大国执行霸权主义政策,联合国缺乏足够的权威和资源,在维护埃及和阿拉伯国家利益方面的作用是非常有限的。1979年第34届联合国大会提出安理会改革问题,1992年,联合国大会通过了“安理会席位公平分配和成员数目增加问题”的决议案,要求各会员国向联合国秘书长提交各自对联合国安理会改革问题的意见书,联合国改革问题开始提上议事日程。埃及尊重安理会的权威,遵守安理会通过的决议,强调在联合国及其安理会的框架内解决国际危机的重要性。同时,埃及也希望联合国及其安理

会进行改革,以反应国际形势的变化,使各地区和国家的利益更好地得到代表和保障。埃及关于联合国及其安理会改革的意见在埃及外交官员的讲话及其外交文件均有所体现。主要包括以下几点:

1. 关于安理会席位分配。埃及是发展中世界的一个重要成员,曾经倡导、推动了不结盟运动和七十七国集团这两个重要的发展中国家组织的成立,多次主持了这两个组织的重要会议。冷战结束后,尽管这两个组织的活动陷入低潮,但埃及继续给予有力的支持,例如,埃及参加了2003年2月22~25日在马来西亚吉隆坡召开的第十三届不结盟运动峰会,并呼吁该运动发挥作用,集中力量完成创建者们所希望的崇高目标。

鉴于发展中国家是国际社会的一支重要力量,人口占世界总人口的绝大多数,同时又在国际政治格局中处于弱势,国家内政常遭到粗暴干涉,地区局势动荡不安,埃及认为安理会应增加发展中国家的席位。埃及前外交部长阿慕尔·穆萨曾经在联合国千年大会上发言称,联合国应该增加常任和非常任理事国席位,重视占全球人口绝大多数的发展中国家。<sup>[3]</sup>

非洲和阿拉伯国家是发展中世界的重要组成部分。埃及认为,非洲和阿拉伯国家应该获得安理会常任理事国席位。“埃及有意加入联合国安理会”,因此,“埃及支持非洲国家关于为非洲分配两个常任理事国席位的共同要求,这两个席位将根据自己决定的轮流制原则进行分配;主张阿拉伯国家得到一个常任理事国席位,并以适当的、确保阿拉伯国家利益能得到代表的方式进行分配。”<sup>[4]</sup>

2. 关于联合国安理会的职能。中东是国际冲突最频繁、局势最复杂的地区,地区局势的动荡不安严重制约了地区国家的经济发展,但联合国作为国际社会最具权威性的国际组织,安理会作为肩负维护国际和平与安全的重要责任的一个机构,却对中东地区的冲突,却鲜有作为。因此,埃及等阿拉伯国家希望联合国及其安理会加强其维护国际和平和安全方面的作用。阿慕尔·穆萨在联合国千年大会上的发言指出,“埃及要求联合国在对付在20世纪90年代出现的一些新的挑战的同时,加强在维护国际和平和安全方面的作用和效率。”<sup>[5]</sup>

中东地区也是大规模杀伤性武器扩散形势非常严峻的地区。对这种武器扩散给中东地区带来的不稳定因素,特别是对以色列作为一个事实上核武器国家对地区安全的威胁,包括埃及在内的中东地区许多其他国家对美国等国际社会对以色列拥有核武

