

“人道主义干涉”与冷战后美国的伊拉克政策^{*}

贺 鉴

[内容提要] 自“门罗主义”诞生以来,干涉一直是美国对外政策的重要内容。冷战后,美国的对外干涉发生了重大变化,“人道主义”成为它干涉别国的最好借口。为了建立其主导的“中东新秩序”,进而构建单极的“世界新秩序”,美国对伊拉克大力推行“人道主义干涉”。这对国际干预的发展产生了重大影响。美国对伊的“人道主义干涉”严重侵害了伊拉克的领土主权完整,践踏了国际法准则,制造了严重的人道主义灾难,是干涉主义的继续和发展,它与强权政治紧密相连,是后冷战时代美国新霸权的反映。

[关键词] 人道主义干涉 美国 伊拉克政策

[分类号]D5 [文献标识码]A [文章编号]1005-6505(2004)05-0093-04

干涉主义(interventionism)是美国的外交传统,自从“门罗主义”出台以来,美国历届政府的对外政策一直贯彻着干涉主义。关于霸权国家的干涉主义,美国无疑是国际关系史上最典型的范例。冷战后,美国的对外干涉发生了重大变化,“人道主义”成为它干涉别国最好的借口。为了建立和维护美国主导的“中东新秩序”,进而构建单极的“世界新秩序”,美国在对伊拉克的政策中大力推行“人道主义干涉”。这对国际干预的发展产生了重大的影响,使人道主义干涉成为后冷战时代国际干预的主要表现形式。“9·11事件”后,美国以伊拉克支持国际恐怖主义并拥有大规模杀伤性武器,严重威胁国际人权,且萨达姆当局残害伊拉克人民为由,把伊拉克列为反恐的主要对象。2003年3月20日,美英联军打着“解放者”和“人道主义”的幌子,绕开联合国对伊拉克进行大规模军事打击,制造了严重的人道主义灾难。

一、干涉与人道主义干涉

对于“干涉”(intervention)的界定,学术界尚无定论,存在不同的看法。¹总的说来可归纳为两种观点,即狭义的干涉和广义的干涉。狭义的干涉是指专横的强制性行为,特别是暴力的军事行为;广义的干涉则是指干预别国主权的各种行为,包括发表言论、经济制裁、军事行动等各种不同程度的干预行为。^④从国际法的视角来看,干涉可分为非法的干涉和合法的干涉两种。前者指未经联合国批准或授权,违反《联合国宪章》和国际法基本原则的干涉;后者主要指联合国直接组织的干涉,

或由它授权某个国家或某些国家进行的干涉。从本质上说,干涉都是一种与主权有关的行为。所谓干涉就是妨碍、反对、取消、破坏国家行使主权的行为。这是各种干涉行为所具有的共性。⁽⁰³⁾

所谓人道主义干涉(humanitarian intervention),顾名思义,就是出于人道理由所进行的干涉。人道主义干涉思想可溯源至格老秀斯,他在《战争与和平法》中指出,“如果一个统治者对他的臣民进行迫害,以至于无人能在这种迫害中受到保障,那么在此情况下人类社会就可以行使那被天然地赋予的权利。”这是对人道主义干涉原则的第一次权威性陈述。^{1/4}从19世纪初至20世纪80年代,国际社会中也发生过少数以人道主义为名而进行的干涉。冷战结束之后,以人道主义为名或者以人道主义为重要目的的干涉,不论就发生频率,还是就受世界舆论关注的程度而言,都大大超过以前任何时期,成为世界政治的一个重要议题,并且对国际局势产生了显著影响。但是,由于时代不同,也由于国家间总的国际政治观念和价值取向有所歧异,再加上干涉者各怀特殊的政治动机而任意规定和解释,国际社会乃至一般舆论对人道主义干涉概念一直存在重大争议。^{1/2}相比而言,《奥本海国际法》(第九次修订版)的相关定义最为权威,它将人道主义干涉界定为:“当一国国内存在着有组织的大规模践踏基本人权的行,而该国政府无力制止这类行为或干脆就是这类行为的采取者、主使者或纵容者时,或者一国政府无力或不愿承担在保障国内广大人民最基本的

^{*} 本文系贺鉴主持的国家社科基金青年项目“国际人权保护与国际干预之关系研究”(批准号:04CGJ006)的阶段性研究成果之一。

生存需要方面的其他应有责任时,国际社会未经该国同意所采取的针对该国政治权力机构(即该国政府或国内其他政治权力组织)、旨在制止这类大规模践踏人权行为和满足该国人民最基本生存需要的强制性干预行动。”^④因此,人道主义干涉不仅包括我们通常理解的武力干涉行动,还应该包括非军事性干涉行动和非武力性(即不实际使用武力的)军事干涉行动。

美国是干涉主义的典范。早在1823年,美国总统门罗就针对神圣同盟干涉拉丁美洲的企图提出了著名的“门罗主义”,宣称美国不干涉欧洲事务,但也不允许欧洲列强干涉美洲事务。表面看来,“门罗主义”的目的只是为了反对欧洲列强干涉美洲事务,实际上它却是美国独霸美洲和干涉美洲事务的重要宣言。此后,美国开始频繁对外进行干涉,从拉美到全世界,美国逐渐成为国际舞台上干涉主义的主角。从此,干涉主义成为美国对外政策的固定内容,其干涉方式包括就别国事务发表干涉性言论、利用媒体进行煽动性宣传、就别国事务通过决议和法案、实行经济制裁、派遣军事顾问、支持反对派打内战甚至进行军事入侵等等。一般来说,干涉者通常并不是从一开始就采取军事行动,而是逐步升级,^⑤并且在不同的历史时期干涉的形式也有变化。正如19世纪埃塞俄比亚皇帝特沃罗斯二世(Tewodros ㉔)针对西方列强的干涉所说:“我知道他们的游戏。先是商人和传教士,然后是大使,最后是大炮。最好直接来大炮。”^⑥美国也不例外,它的对外干涉也是逐步升级的。冷战期间,美国对危地马拉、古巴、多米尼加、越南、尼加拉瓜、智利、巴拿马等国的干涉可以说是臭名昭著。冷战后,美国对伊拉克的干涉更是对国际干预产生了重大影响。

干涉主义作为一种外交政策,其目标取向主要有两种:利益和价值。^⑦以前者为目标进行干涉,是为了获得势力范围、军事优势、石油资源等现实的好处;以后者为目标进行干涉则是为实现某种道德原则,诸如推行人权标准和民主制度等。冷战前,美国的对外干涉明显出于利益的考虑。冷战期间,美苏的干涉带有意识形态的色彩,但本质上仍是出于利益。冷战结束后,美国对外干涉采取了更为隐蔽的方式,即打着“人道主义”的幌子,盗用“国际人权保护”的名义,宣称“价值”而战,其实是为了最大限度地实现其国家利益,“人道主义干涉”贯穿于其对伊政策的始终。

二、后冷战时代美国对伊拉克的“人道主义干涉”

冷战结束后,干涉主义发展到了一个新的阶段。这开始于海湾战争后美英等国以“人道主义”的名义对伊拉克进行的军事干涉,此后,人道主义干涉开始成为联合国维和行动的重要内容。这对国际干预的发展产生了重大影响,使国际干预广泛介入地区冲突,特别是一些国家的内部冲突,甚至违背中立、公正原则而成为冲突的一方。冷战后美国对伊拉克的“人道主义干涉”就是很好的例子。

“人道主义干涉”又称“新干涉主义”,是干涉主义在后冷战时代的继续与发展。它与强权政治有着密切的联系,“人道主义干涉”的背后隐藏着干涉者重要的利益考虑。冷战后,美国全球战略的重点从遏制苏联转向削弱地区大国势力和激进的民族主义势力。美国通过海湾战争沉重打击了与之为敌的伊拉克后,又以“人道主义”为名对伊进行军事干涉和经济制裁。1991年4月5日,联合国安理会通过第688号决议,谴责伊拉克3月下旬对库尔德人采取的军事行动。美英等西方国家乘机于4月17日派兵进入伊拉克北部地区,在伊拉克北纬36度以北建立了库尔德人“安全区”。5月3日,联合国有关机构接管安全区。从此,“人道主义干涉”开始与联合国的维和行动纠缠在一起,国际干预也越来越倾向于使用强制手段。1992年8月,美国等西方国家以“保护伊拉克南部穆斯林什叶派免遭伊空军轰炸”为借口,在伊拉克南部北纬32度以南地区建立了“禁飞区”,规定自8月27日起无论伊拉克的军用飞机还是民用飞机都不准飞入这一地区。1996年9月4日,美国又将“禁飞区”扩大到北纬33度以南地区。从此,伊拉克和美国在“禁飞区”内的冲突不断。1998年12月17日凌晨,美国和英国在未经安理会授权,也未经任何事先警告的情况下开始对伊拉克发动代号为“沙漠之狐”的军事行动。此后,美英对伊的军事打击一直进行着,在重创伊军事设施的同时,也严重侵害了伊拉克平民的生命财产安全,大量平民在轰炸中伤亡,清真寺、学校等民用建筑也遭到毁坏。“9·11事件”后,美国以伊拉克支持恐怖主义,拥有大规模杀伤性武器为借口,将伊拉克列为反恐对象,决定对其进行大规模军事打击。2003年3月20日,美英联军在未经联合国批准和授权的情况下悍然发动了对伊拉克的战争,给伊拉克人民带来了一场新的人道主义灾

难。

冷战后,由于美国对伊拉克的“人道主义干涉”,伊拉克的主权完整与尊严遭到了根本性的破坏,海湾地区的和平也遥遥无期。事实上,美英等西方国家在伊拉克所设立的所谓“安全区”和“禁飞区”在法理上是站不住脚的。因为联合国安理会第688号决议虽然谴责了伊拉克当局对北部库尔德人的镇压行动,但并没有授权某些国家或某一地区组织针对伊拉克采取何种强制性行动。正如1996年9月4日联合国一位官员所言:“在伊拉克境内设立‘禁飞区’是部分国家根据自己对安理会688号决议的解释做出的,并非得到联合国的直接授权。”^⑩“人道主义干涉”所产生的“安全区”与“禁飞区”实质上是对伊拉克主权和领土的分割与肢解。美对伊不断的军事打击和十几年的经济制裁,使伊拉克人民遭受了极大的苦难。由于以美国为首的多国部队在伊大量使用贫铀弹等放射性武器,伊拉克的土质、水质、空气、建筑物都受到了严重污染,至少有100万人直接受到严重辐射。伊拉克经济遭到重创,直接损失达1200亿美元,社会生活一片混乱。^⑪

21世纪初,美英联军发动对伊拉克的战争,更是对国际法和伊拉克主权的粗暴践踏,给伊拉克人民带来了严重的伤害,无数平民在战争中伤亡,经济损失达数千亿美元。频频曝光的美英联军虐待事件和在冲突中不断上升的死亡人数都证明,美英等所谓的“拯救者”和“人道主义的捍卫者”,实质上是借“人道主义干涉”推行西方民主和价值观,从根本上维护自己的战略利益和安全。事实上,正是它们制造了严重的人道主义灾难,并将可能制造更大的人道主义灾难。

三、关于“人道主义干涉”与美国对伊政策的几点思考

后冷战时代,美国对伊拉克的政策基本维持了海湾战争后形成并延续下来的格局,即以“人道主义”和“国际社会”的名义,继续保留在该地区的全部军事力量,继续实施“禁飞区”政策,继续对伊进行遏制并实施经济制裁,直到武力推翻萨达姆政权。伊拉克战争结束后,美国试图在伊扶植一个亲美政权,这遭到伊拉克反美派别的强烈反对,导致流血冲突频频发生,整个国家一片混乱。海湾战争——后冷战时代第一次也是迄今为止国际社会惟一的一次原本意义的集体安全行动,结果却演变成了大国谋求自身战略利益的工具;21世

纪初,国际反恐成为侵略别国的借口;“人道主义干涉”却导致了更严重的人道主义灾难;后冷战时代的国际干预日益对国际法基本准则和联合国宪章带来严重的挑战。这一切令人深思。

1. 美国的“人道主义干涉”是否符合道义?“人道主义干涉”的倡导者常常将自己的主张建立在道德主义的基础上,用维护人权、国际公正和正义等道义的理由作为自己的价值基点。事实上,任何干涉政策都不可能出于某种纯粹的目的原则。正如美国福赛斯(David P. Forsythe)教授所言:“在过去的几个世纪中,没有多少例子是强国真正为了外国人的权利,却不追求狭隘的商业利益和战略目标。纯粹人道主义干涉的例子很难找到。”^⑫美国的每一次干涉行为都有冠冕堂皇的理由,但其实质都是为了其所谓的国家利益。冷战后,美国以“人道主义”为名对伊拉克进行干涉,其实是利用联合国,盗用“国际社会”的名义重创其中东宿敌,是为了其石油利益和中东霸权。十几年的军事打击和经济制裁以及目前仍在持续并可能进一步升级的流血冲突使得伊拉克满目疮痍,人道主义状况惨不忍睹。^⑬事实证明,美国对伊拉克的“人道主义干涉”制造了更大的人道主义灾难,是与道义相悖的。

2. 美国的“人道主义干涉”是否符合国际法和国际关系的基本准则?国家主权原则和不干涉内政原则是国际法和国际关系的基本准则。自从威斯特伐利亚和会确立了主权原则以来,经过长期实践,主权原则已成为现代国际关系的基石。现行国际法中,国家主权具有明显的优先地位,若无国家主权原则,整个国际关系的结构将被彻底破坏。美国对伊进行“人道主义干涉”所制造的“安全区”和“禁飞区”事实上是肢解了伊拉克,严重破坏了其领土主权完整,践踏了联合国宪章和国际法准则。此外,主权原则和不干涉内政原则既然是国际法的基本原则,当然也就是国际人权法的基本原则。人权的国际保护作为国际人权法的基本内容,在实施过程中必须遵守这些基本原则。以美国为首的西方国家利用人权的国际保护为借口干涉别国内政,从根本上违背了国际人权保护所应遵循的基本准则,其实质是后冷战时代的新霸权主义。

3. 应当如何对待“反恐战争”与“人道主义干涉”?美国发动伊拉克战争的借口是:伊拉克涉嫌支持国际恐怖主义并拥有大规模杀伤性武器,严

重威胁国际人权,且萨达姆当局残害伊拉克人民。因此,美国将伊拉克列为反恐的首要打击对象。从很大程度上说,恐怖主义产生于多年来以美国为首的西方国家所进行的所谓“人道主义干涉”,而反恐战争的逐渐扩大和军事手段的广泛使用可能会引发人道主义危机甚至灾难,反恐战争缺乏合法性必然会受到国际社会的普遍反对。事实上,由于美国盗用人道主义名义进行所谓的“人道主义干涉”,并在无充分证据,更未经联合国允许和授权的情况下悍然发动对一个主权国家的所谓“反恐战争”,这样就形成了一个“人道主义干涉”→“恐怖主义”→“反恐战争”(缺乏法理依据的)→“人道主义危机”→“人道主义干涉”的循环。这种循环会对国际社会的和平与稳定带来严重的冲击。诚然,恐怖主义是引起人道主义灾难的重要因素,也是引发人道主义干涉的主要起因,而不公正的甚至是非法的“人道主义干涉”则会进一步引发新的恐怖主义。因此,在发动反恐战争和进行人道主义干涉时,必须确保行动的合法性,以免造成严重的人道主义灾难。

4. 应当如何处理人道主义干涉与国际干预的关系?冷战后,国际干预越来越多地介入地区冲突,特别是一些国家的内部冲突。人道主义干涉在国际关系中越来越频繁地被付诸实践,并日益成为联合国维和行动的重要内容,是后冷战时代最主要的国际干预形式。但是,人道主义干涉也因对国家主权原则的挑战和大国的滥用而引起当今国际社会广泛而激烈的争论。人道主义干涉使后冷战时代的国际干预越来越倾向于使用强制手段,并超越了传统维和行动模式下只有经主权国家的邀请才能实施的原则,转而采取主动行动。这实质上是与传统的干涉内政和国家主权原则相悖的。而且,一些大国或大国集团利用“人道主义干涉”去实现自己的战略目标,违背价值中立原则,甚至成为国际国内冲突的一方,从而严重损害了国际干预的声誉和威信。因此,必须慎重处理人道主义干涉与国际干预的关系。首先,要在联合国的组织下确认国际冲突和国内冲突的性质,以防止人道主义干涉的滥用。其次,如果冲突中的确存在大规模侵犯人权和种族灭绝等事实,需要进行人道主义干涉,必须经安理会批准和授权才能进行,否则应被视为侵略行为。第三,进行人道主义干涉的国际干预行动应当切实尊重有关国家的主权和领土完整,对被干预地区不得以任何

借口无限期占领。第四,进行人道主义干涉的部队应当在联合国的领导下公正平等、不偏袒地对待冲突各方,坚决杜绝违背价值中立原则而卷入冲突的现象。

综上所述,美国对伊拉克的“人道主义干涉”是干涉主义的继续,贯穿在冷战后美国对伊拉克政策的始终,是后冷战时代美国新霸权的反映。它既与道义相悖,也违背了国际法和国际关系的基本准则,严重侵害了伊拉克的主权,对国际干预的发展产生了极为恶劣的影响。

注释:

¹ 例如有的学者认为,“国家的每个对外行为都可以构成对外干涉。”参见 Stanley Hoffmann, “The Problem of Intervention,” in Hedley Bull ed., *Intervention In World Politics*, Oxford: Clarendon Press, 1984, p. 8 有的学者认为,“干涉是某种外部势力(集团)专断或强制性地介入一国或一个独立政治实体内部事务的行为。”参见 Hedley Bull, “Introduction,” in Bull ed., *Intervention In World Politics*, p. 1. 《美国百科全书》则把“干涉”界定为,“按照国际法,干涉意指一国对别国内部事务或另两个国家间关系的专横干预。”

④李少军《干涉主义及相关理论问题》,载于《世界经济与政治》1999年第10期。

⑤李少军《论干涉主义》,载于《欧洲》1994年第6期。

¹⁴ H. Lauterpacht, “The Grotian Tradition in International Law,” in Richard Falk et al. ed., *International law: A Contemporary Perspective*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1985, p. 28.

¹⁵ 时殷弘、沈志雄《论人道主义干涉及其严格限制》,载于《现代国际关系》2001年第8期。

¹⁶ Robert Jennings and Arthur Watts ed., *Oppenheim's International law*, 9th edition, vol. 1, Introduction and Part I, London: Harlow Essex, 1992, pp. 430, 432.

⑧Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts*, New York: Longman, 1997, p. 134.

⑨B. Davidson, *The Search for Africa: A History in the Making*, London: James Currey, 1994, p. 13.

⑩李少军《干涉与干涉主义》,载于周琪主编《人权与外交》时事出版社2002年版第311页。

⑪转引自刘明《国际干预与国家主权》四川人民出版社2000年版第86页。

^{11 13} 解传广《制裁下的伊拉克——伊拉克见闻之一》,载于《阿拉伯世界》2002年第2期。

¹² David. P. Forsythe, *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, The United Nations University Press, 2000, p. 11

[作者单位]湘潭大学马克思主义学院国际政治系。

[责任编辑:文心]