

联合国在中东实现和平的具体措施

王 联*

长期以来,联合国一直致力于在中东地区实现和平,并为此不断做出努力。除了联合国大会、安全理事会和其他专门机构时刻关注中东地区局势发展,审议有关国家和国际组织提出的对该地区发生的战争、冲突、人道主义灾难以及其他事关地区安全与和平等重大问题的解决方案和各种建议外,联合国还在该地区实际展开维持和平行动和人道主义救援活动,前者以派驻观察员团和维和部队的形式,监督冲突各方停火,在争议得到解决之前维持冲突地区的和平状态,后者则以联合国有关中东事务的专门机构或在中东的办事处为主,主要针对中东地区的难民、粮食供应等人道事务展开实际救援工作。

一、军事介入

在第一次阿以战争期间,联合国在巴勒斯坦地区派驻停战监督组织,开创了维和行动的先河。此后,又陆续在中东各地展开越来越多、规模不等、成效各异的维和行动。自1948年实施维和行动至2007年4月30日,联合国共计执行61项维和行动,其中,中东地区已经完成的维和行动有8项,正在开展的维和行动有5项。来自世界各国的军事和文职人员为维和行动提供服务,许多人还为此献出了年轻的生命。

(一)派遣军事观察员。1948年5月,第一次阿以战争爆发,严重威胁到中东地区的和平与安全,也使得联合国不久前通过的巴勒斯坦分治决议的执行受到强力阻碍,联合国决定在巴勒斯坦地区实施维和行动。5月29日,安理会通过第50(1948)号决议,要求在巴勒斯坦停止敌对行动,限制战斗人员及战争物资进入巴勒斯坦和卷入战争的阿拉伯国家,“指令联合国巴勒斯坦调解专员与休战委员会合作监督各方对于上述各项规定恪守遵守,并决定应予以足供遣策之军事观察员若干人”监督停战。^①6月11

日,阿以停火协议生效。停战委员会的三个成员国美国、英国和比利时各派出了12名观察员前往巴勒斯坦和参战的几个阿拉伯国家,后来观察员的数量增加至93名。瑞典的福尔克·伯纳多特担任联合国调解员,瑞典同时还派出5名参谋军官担任调解员监督停火的私人代表。此外,美国提供了包括飞行员、电台报话员等10名辅助技术人员,联合国另外招募了51名警卫人员协助军事观察员工作。由上述人员组成的这一组织后来被称为联合国停战监督组织(United Nations Truce Supervision Organization, UNTSO)。联合国军事观察员在冲突地区的出现,标志着联合国维和行动的诞生。联合国停战监督调解专员虽然做出努力,但仍然无法达成停战的协议,联合国调解专员伯纳多特也于1948年9月17日在耶路撒冷以色列控制区中枪身亡。美国人拉尔夫·本奇被委任为代理调解专员。

1948年10月和1949年3月,阿以再次发生战斗。1949年2月至7月,在联合国主持下,以色列与埃及、约旦、黎巴嫩和叙利亚签署全面停战协定,成为此后多年整个地区脆弱休战的主要基础。8月,根据安理会第73(1949)号决议,停战监督组织观察员继续在中东驻留。^②自此,停战监督组织执行安理会所交付的各项任务。在经历了1956年、1967年和1973年等三次中东战争后,联合国停战监督组织观察员的职能由于情况变化而出现调整,但仍继续留驻在当地,担任敌对双方的中间人并阻止和预防孤立事件升级成重大冲突。目前,在中东地区,停战监督组织由来自中国、美国、俄罗斯、法国等23个国家

* 作者单位:北京大学国际关系学院(副教授)。

① 联合国文件,1948年5月29日安理会第50号决议案,S/801,参见联合国网站, <http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/documents/s-res-50.pdf>

② 联合国文件,1949年8月11日安理会第73号决议案,S/1376II,参见联合国网站, <http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/documents/s-res-73.pdf>

的150名军事观察员组成,另有111名国际文职人员和117名当地文职人员给予协助,总部设在耶路撒冷。其中军事观察员小组被配到特定地区的维和部队中,它们分别是:戈兰高地联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)和联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)。一组观察员驻留在西奈半岛,维持联合国在该地区的存在。此外,停战监督组织还在贝鲁特和大马士革设有办事处。

截至2007年4月30日,联合国停战监督组织在近60年的维和任务执行过程中,先后有18名军事人员、18名军事观察员、8名国际文职人员和4名当地文职人员为实现中东地区的和平献出了生命。^①其中,2006年7月25日晚7时30分,以色列空军袭击黎巴嫩南部边镇希亚姆,造成包括中国军事观察员杜照宇在内的4名联合国观察员以身殉职,国际社会普遍表示震惊和谴责。2007年5月30日,联合国在纽约总部举行仪式,向2006年为维护世界和平而牺牲的107名维和人员追授哈马舍尔德勋章,表彰他们为国际和平与安全作出的贡献。

(二)部署维和部队。第二次中东战争全面爆发后,1956年11月2日,紧急特别联大通过第997(ES—1)号决议,呼吁交战各方立即停火,以及所有外国军队撤出被占领土。4日,根据加拿大外交部长皮尔逊的建议,紧急特别联大又通过第998(ES—1)号决议,要求秘书长在“48小时内向大会提出计划,俾凭征得关系国家同意成立一支紧急国际联合国军(United Nations Emergency Force, UNEF)”,以“确保并监督敌对行动之停止”。5日,紧急特别联大再次通过第1000(ES—1)决议,决定“设立紧急国际军联合国司令部”以“确保并监督敌对行动之停止”,同时任命联合国停战监督组织军事观察员团参谋长伯恩斯(E. L. M. Burns)少将为联合国紧急部队总司令,并授权总司令立即在联合国停战监督组织军事观察员中征募军官,但这些军官必须是来自安理会常任理事国以外国家的人员。7日,紧急特别联大通过第1001(ES—1)号决议,要求秘书长与有关会员国协商派出联合国紧急部队事宜,并同时成立咨询委员会。此后,紧急特别联大又通过两项决议,要求外国军队撤出埃及。^②

11月15日,经埃及同意,由来自巴西、加拿大、哥伦比亚、丹麦、芬兰、印度、印度尼西亚、挪威、瑞典和南斯拉夫等10国军人组成的联合国紧急部队,陆续进驻埃及,监督英、法、以三国从埃及撤军。到1957年2月,联合国紧急部队兵员达到6000人,被全部部署在苏伊士运河、西奈和加沙等地区。联合国秘书长一度计划将该部队部署在1949年停火线以色列一侧,但为以色列政府所拒绝。由于财政限制和任务变化,该部队到1967年维和任务结束时,减员至3378人。1967年5月16日,埃及政府要求联合国立即撤离维和部队。到6月17日,最后一名维和士兵离开,联合国历史第一支维和部队在成功展开维和行动后结束使命。

联合国紧急部队的建立和派出,是联合国首次展开的维持和平行动。它虽然拥有武装,但只有在自卫等极少数情况下才能使用武力。在有关冲突方之间,紧急部队秉持公正、中立立场,全力监督停火和将冲突方隔离开,形成埃及和以色列之间的缓冲地带。这就是被称之为“中立、同意和自卫”的哈马舍尔德三原则,这三条原则,为后来联合国一系列维和行动提供了成功的范例,成为冷战时期联合国展开维和行动的指导原则,得到国际社会的普遍认可和接受,对维持包括中东地区在内的世界和平与安全发挥了重大作用。

联合国率先在中东展开维和行动,不仅创下了派遣军事观察员的先例,也首次在冲突地区部署了联合国维和部队,为日后联合国在中东和世界其他地区开展维和行动提供了经验。由于中东局势错综复杂,加之联合国维和行动需要经由联合国大会或安理会表决通过,再经有关当事国同意才能进行,因此,尽管联合国在中东的维和行动并不能真正解决中东问题,实现中东和平,但是,联合国在该地区军事观察员团和维和部队的存在,降低了敌对各方导致冲突升级的可能性,为国际社会提供了中立、客观、公正的观察结果,使联合国在审议有关地区冲突时能及时得到讯息,为避免冲突扩大化起到了一定

^① 数字来源,参见联合国文网站, <http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/M-East/untof.htm>

^② 有关联合国第1届紧急特别联大决议案,参见联合国网站, <http://www.un.org/chinese/ga/emerg/1st/index.htm>

的缓冲作用。

二、组建政治与建设和平特派团

除执行维和行动外,在推进中东和平问题上,联合国还在政治事务部的基础上,通过设立协调员办事处、派遣援助团和任命秘书长特别代表和特使等措施提供实质帮助和服务。

联合国政治事务部是秘书长依宪章履行全球维持和平与安全责任时,就一切政治问题向其提供咨询和帮助的联合国下属机构。政治事务部所从事的活动涉及预防、控制和解决冲突,建设和平,选举援助,以及给安全理事会、巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会和给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会提供实质性支助和秘书处服务。政治事务部的主要工作是预防冲突,即在冲突发生之前就展开活动,以避免冲突发生,并为各国努力处理潜在冲突局势的根源提供支持和帮助。2005年12月20日,联合国大会和安理会同时通过决议,决定成立联合国建设和平委员会(United Nations Peacebuilding Commission),该委员会将帮助各国从战争过渡到和平,就恢复工作提出咨询意见,并重点关注重建和体制建设。尽管建设和平委员会近年来才建立,但联合国此前早已展开了有关建设和平的活动,为实现地区和平做出了积极的贡献,在中东地区也不例外。

(一)设立协调员办事处。目前,中东地区的联合国协调员办事处主要有:中东问题协调员办事处和黎巴嫩问题特别协调员办事处。

1994年6月,伴随巴勒斯坦和以色列《关于临时自治安排的原则声明》的签署,联合国成立特别协调员办事处(Office of the United Nations Special Coordinator, UNSCO),其目的是为了提高联合国系统在过渡过程中的作用并加强联合国内部机构的合作,以确保“对巴勒斯坦人民需要的足够反应,动员在财政、技术和经济及其他方面的援助”。^①中东问题协调员常驻加沙,在耶路撒冷和拉马拉设有办事处。1999年,该办事处改组为中东和平进程特别协调员办事处(Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process)以及秘书

长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表的办事处。特别协调员“负责在联合国内做适当的准备,加强联合国的发展援助,以支持和平进程;代表秘书长就有关联合国继续支持和平进程的有关事项同当事各方和国际社会进行讨论”。^②

该办事处为快速、有效以及协调地应对各方的要求而组建,其职权是为巴勒斯坦人民面临与人道主义状况相关的所有问题提供援助。另外,办事处还为政治协议的谈判和执行提供支持。作为联合国在中东地区的协调人,联合国中东问题特别协调员努力促使联合国为地区和平进程做出贡献。

联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处(Office of the United Nations Special Coordinator of the Secretary - General for Lebanon)成立于2007年2月16日,其前身是成立于2000年8月的秘书长南黎巴嫩事务个人代表办事处(Office of the Personal Representative of the Secretary - General for Southern Lebanon)。黎巴嫩问题特别协调员办事处负责协调联合国在黎巴嫩的活动,并代表秘书长处理联合国在黎巴嫩所有政治方面的工作。除其他职能外,黎巴嫩问题特别协调员还将确保根据联合国在黎巴嫩的总体目标,与黎巴嫩政府、捐助方和国际金融机构妥善协调联合国驻黎巴嫩国家工作队的活动。^③

(二)派遣援助团。目前在中东地区除带有维和行动色彩的援助团外,联合国还在阿富汗和伊拉克分别派驻了两个援助团。它们的主要任务是作为联合国在当地的代表,协助所在国政府负责战后重建和其他政治性维和任务。

2002年3月28日,安理会通过第1401号决议,决定设立联合国阿富汗援助团。^④联合国阿富汗援助团(United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA,)是联合国部署的一项政治性维和行动,其主要任务是帮助巩固阿富汗和平和安全,积极推动

^① 联合国第48/213号决议,参见联合国网站, <http://www.un.org/unsc/>

^② 1999年9月10日秘书长写给安理会的信, S/1999/983, 参见联合国网站, <http://www.un.org/unsc/>

^③ 2007年2月8日秘书长写给安理会主席的信, S/2007/85, 参见联合国网站, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/238/03/PDF/N0723803.pdf?OpenElement>

^④ 安理会第1401(2002)号决议, S/RES/1401(2002), 参见联合国网站, <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/02/s1401.htm>

阿富汗政治、经济、社会、法制等领域的重建工作,推动《阿富汗契约》的实施,帮助阿富汗举行自由公正选举,使所有各武装派别全面解除武装、复员和重返社会,改革司法部门,改革安全部门,包括重新组建阿富汗国家军队和警察,以及打击毒品贸易和生产,促进人权、提供技术援助、开展人道主义救援和经济重建等。2007年3月23日,安理会通过第1746号决议,再次延长联合国阿富汗援助团的任期。

2003年8月14日,安理会通过了有关伊拉克问题的第1500号决议,授权联合国秘书长安南设立联合国伊拉克援助团(United Nations Assistance Mission for Iraq, UNAMI),以协调联合国在伊拉克的各项工作。联合国伊拉克援助团由300人组成,其主要职责是帮助联合国秘书长安南完成第1483号决议赋予的使命。8月19日,秘书长安南的伊拉克问题特别代表、巴西外交家塞尔希奥·比埃拉·德梅洛德梅洛在巴格达被炸身亡,联合国伊拉克援助团被迫撤离伊拉克近一年。在撤离伊拉克期间,联伊援助团一直以安曼和科威特城为其活动中心,尽管在2004年初派出一个小组进驻巴格达绿区,但联合国伊拉克援助团的主体直到8月13日,秘书长任命其新的特别代表巴基斯坦人阿什拉夫·杰汉吉尔·卡齐抵达巴格达后,才真正重返伊拉克。根据安理会2004年6月8日通过的第1546号决议,联合国将给伊拉克独立选举委员会提供战略和技术支持;在建立有效公务员队伍和社会服务方面给伊拉克政府提出建议;为协调和运送重建、发展和人道主义援助作出贡献、并促进保护人权、民族和解和司法与立法改革。2005年8月11日,安理会通过第1619号决议,决定再次延长联伊援助团的任期

总之,在阿富汗和伊拉克战后混乱的国内形势下,联合国派驻这两个国家的政治与建设和平特派团,作为联合国在当地的代表,积极投入两国战后重建的活动中,通过大量卓有成效的工作,为阿富汗和伊拉克人民尽快摆脱战乱,促进全国对话,恢复正常的生活和生产秩序做出了力所能及的贡献。

(三)任命秘书长高级代表和特使。委派高级代表和特使到中东各地,是联合国建立与有关地区直接联系、获取第一手资料、强化对地区和平事务参与

的重要手段。在苏丹,秘书长分别派遣了负责苏丹问题的特别代表,以及非盟—联合国达尔富尔问题联合特别代表;在西撒哈拉,秘书长派出了负责该问题的个人特使;在阿富汗和塞浦路斯,驻有秘书长特别代表;针对中东和平进程问题,中东和平进程特别协调员还兼任秘书长派驻巴解组织和巴勒斯坦权力机构的个人代表以及秘书长四方特使;在伊拉克,除秘书长特别代表外,联合国还派出了负责伊拉克国际契约和其他政治问题的秘书长特别顾问;在黎巴嫩,除了联合国特别协调员外,由于黎巴嫩前总理哈里里2005年遇刺,进一步加重黎巴嫩国内政局的动荡,联合国为此专门成立联合国国际独立调查委员会,并委派专员专门从事爆炸案的调查。

目前,联合国秘书长在中东地区派有特别代表(含特别协调员)9人、副特别代表(含副特别协调员)7人、特使3人(1人为特别协调员兼任)、特别顾问1人、专员1人,他们分别活跃在所在国家和地区,致力于当地建设和平、维护安全的重大使命。^①

三、实施人道救援行动

联合国各机构和办公室的外勤工作人员经常与维和人员密切协作,其中包括联合国难民事务高级专员公署、世界粮食计划署、联合国儿童基金会和联合国人权事务高级专员公署的外勤工作人员。这些人员与维和人员协力帮助减缓民众的困苦,处理难民和流离失所者问题,并推动和解与重建。在中东地区,上述各机构有效地展开各种救援工作,对稳定地区局势,消除大规模人道主义灾难做出了积极贡献。此外,联合国近东和巴勒斯坦难民救济与工程处(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA,简称近东救济工程处),也一直扮演着救助巴勒斯坦难民的重大角色,它不仅是联合国在中东地区的最大人道救援机构,而且也成为战后60多年来联合国为实现中东和平而进行人道救援行动的典范。

1948年5月,阿拉伯国家和以色列之间爆发的第一次中东战争,使70多万巴勒斯坦人沦为难民。

^① 有关数字根据联合国资料重新统计,参见联合国网站, <http://www.un.org/chinese/aboutun/sg/srep/table.htm>

为援助这些难民,联合国大会于1949年12月8日通过第302(IV)号决议,决定成立联合国近东巴勒斯坦难民救济与工程处。^①该处于1950年5月1日正式开始运作。此后历届联大都审议巴勒斯坦难民问题,并通过相关决议,延长该处任期。2001年12月,第56届联大决定将该处任期延至2005年6月30日,其最新任期将到2008年6月30日。

近东救济与工程处业务由总部和分设在安曼、贝鲁特、大马士革、东耶路撒冷、加沙的五个办事处进行管理。设在纽约和开罗的小型联络处同联合国总部和有关国家的政府保持联系。近东救济工程处还设有咨询委员会,委员会成员包括比利时、埃及、法国、日本、约旦、黎巴嫩、叙利亚、土耳其、英国、美国。巴勒斯坦是委员会的观察员。工程处是联合国在中东地区最大的办事机构,目前共有工作人员2.8万人,在该处登记的巴勒斯坦难民达440万人,分布于约旦、黎巴嫩、叙利亚、约旦河西岸和加沙地带国家和地区。^②

工程处的经费主要依靠各国政府、政府间和非政府组织及个人的自愿捐款,财政状况一直较困难。截止到2006年10月31日,最大捐助来自美国、欧盟、瑞典、挪威、英国和加拿大。^③由于需要支付庞大的人道救援开支,工程处常常入不敷出。2003年2月9日,工程处主任专员彼得·汉森不得不发表声明,呼吁国际社会提供紧急援助,否则该处将于当年3月底暂停工作。声明说,该处在几周前就宣布需要9400万美元的紧急援助,但国际社会承诺提供的只及这个数字的5%。由于面临严重财政危机,该处不得不减少对巴勒斯坦难民的援助,而且已无力支

付职员工资。^④可以肯定的是,汉森的声明,并非近东救济工程处财政捉襟见肘的特例,而是该处经常面临的问题。但就是在这种财政面临巨大危机的情况下,工程处成立50多年来,还是为中东地区数以百万计的难民提供了最基本的生活保障。由于巴勒斯坦问题至今没有得到解决,尽管成立时只有三年的任期,但联合国大会还是不得不再延长近东救济工程处的使命。随着时间的推移,该处活动已由过去重点向难民提供救济,发展到现在主要兴办教育、提供卫生保健以及提供社会服务。

总之,战后60多年来,中东地区战乱频仍,联合国为实现其维护世界和平与安全的重大使命,积极投身中东地区事务,通过开展维和行动,派遣政治特派团,建立人道救援机构等各种方式,为使中东地区早日实现和平做出了巨大的贡献。尽管目前中东不少国家和地区仍然处在战乱之中,但联合国为此而进行的维持和平行动,早已为国际社会所公认。

当然,强调联合国为世界和平所做的努力,并不否认在当今世界,联合国发挥实际作用的有限性,它们主要表现在:象征意义大于实质意义、人道援助多于军事干预,在具体的维和行动上则受制于大国利益,而秘书长也只能在个人职权范围内行事。◎

① <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/050/33/IMG/NR005033.pdf?OpenElement>

② 参见近东救济工程处网站, <http://www.un.org/unrwa/overview/index.html>

③ 参见近东救济工程处网站, <http://www.un.org/unrwa/finances/index.html>

④ 周轶君:“近东巴勒斯坦难民救济与工程处需国际援助”,新华社加沙2003年2月9日电, <http://online.cri.com.cn/772/2003-2-10/121@156062.htm>

(上接第3页)目标的主要途径。二是绩效目标和绩效计划,要求目标客观具体、量化、可衡量。三是绩效报告。2001年美国小布什总统提出“预算与绩效一体化”的建议。2004年又引入了项目评价与分级工具(PROGRAM ASSESSMENT RATING TOOL),在实践中把项目的有效性与预算决策正式挂起钩来等。决策者是总统,执行者是部长,监督者是决策者和国会以及新闻媒体。

可见,“行政三分”主要是指管理流程的再造。“行政三分”不一定意味着政府组织架构必须分成决策类机构、执行类机构、监督类机构。行政执行只是完成特定决策任务的行为过程,并不限制特定的主体和方式。“行政三分”的关键是决策与执行的分离。只有将决策者与执行者分离,决策者才有监督执行者的内在动力。◎