

外交学院论坛

美国在安理会的行为 *

——以海湾战争为例

美国前副国务卿 托马斯·皮克林

摘要: 在联合国改革呼声高涨的今天, 安理会能否形成海湾战争期间的合作模式意义重大。五大常任理事国应考虑各成员国的外交需求和民族利益、事先取得一致, 以此提高效率。理性使用否决权将是安理会进步的标志, 表明安理会有能力消除威胁和平与安全的因素、挽救深陷困苦或濒临灭绝的生命。

关键词: 联合国改革; 安理会; 海湾战争; 五大常任理事国; 否决权

中图分类号: D813.2

文献标识码: A

文章编号: 1003-3386(2006)04-0006-04

在我的职业外交官生涯中, 我去过世界很多地方, 从中东到俄罗斯, 从中美洲到联合国, 但我必须承认, 我既不是“中国通”、也不是“亚洲通”, 不过吴(建民)大使刚才讲到, 我曾在很多地区与中国朋友共事。刚才在车上我们还回忆起1973年11月我第一次来中国的情景, 那次是陪国务院新任国务卿亨利·基辛格来的。那年10月, 美国刚刚结束了在中东进行的一场灾难性战争, 基辛格本人刚刚上任不久, 便到北京与毛泽东主席和周恩来总理会面。我第一次来到中国, 第一次参加如此重要的会议, 心中充满了好奇, 更沉浸在人民大会堂倾听基辛格与周恩来谈话的喜悦中。一晃多年过去, 当时的情景仍历历在目, 那个重要的时刻之所以重要, 是因为中美外交关系至此初步成形。中美关系就像物理学中的光波周期一样, 光波的波谷和波峰交替出现, 虽然中美关系时遇重重困难、时获累累硕果, 而质的飞跃就发生在那一刻。作为一个外交官, 我为有幸亲历这伟大的时刻而自豪。正值1979年中美正式建交之前, 卡特总统上任, 作为国务院主管科技的助理国务卿, 我有幸参加美中就达成第一次教育交流项目的有关事宜进行的广泛磋商。1999年, 由于巴尔干半岛发生的不愉快事件, 我又“幸运地”来到北京, 为美国误炸中国驻贝尔格莱德使馆这一严重错误做出解释。我曾与许多在联合国工作的中国同事通力合作, 在1990

年和1991年分别促成朝、韩成功加盟联合国, 当时的经历实在是愉快而令人难忘。

1989年3月和1992年5月, 我两次被任命为美国驻联合国代表, 此间联合国就伊拉克入侵科威特进行了多轮谈判, 中美也进行了多次磋商。美、中和其他常任理事国在安全理事会建立了特殊而有益的合作关系, 并取得了卓越成绩。尽管我已离开美国政府, 但我愿以一个美国公民、而不是外交官或政府代言人的身份与大家探讨。在我看来, 在联合国改革呼声日渐高涨的今天, 在安理会内部形成类似海湾战争期间的那种合作关系具有尤其重要的意义。

从当时情况来看, 几乎没有任何迹象表明1990年8月中东将出现严重危机。6月底, 我作为美国驻联合国代表访问沙特和科威特。坦率地讲, 两国首相及其他政府官员与我会谈时故意淡化了战争爆发的可能性, 丝毫没有谈及伊拉克已严肃考虑用武力解决石油价格这一颇有争议的问题。实际上, 萨达姆·侯赛因只关心从石油销售中获取最大的利益。科威特和沙特反对油价增长的立场则非常坚定。

1991年8月1日, 我正在纽约与朋友进餐, 忽然接到外交部紧急电话, 副国务卿告诉我伊拉克已经在之前的几小时中侵占了科威特, 他命令我立即召集联合国安理会紧急会议。按照安理会的规

* 这是美国国务院前副国务卿托马斯·皮克林先生 2005 年 5 月 17 日在外交学院论坛的演讲, 本刊编辑发表。

定,召集会议至少要提前一小时。那天晚上,尽管时间紧迫,我们还是在午夜前把大部分代表召集到了安理会议事厅,讨论要求伊拉克立即撤退的第一项决议案,以及如果伊拒绝执行该决议案则必须采取的包括强迫执行在内的后续决议案。至次日凌晨四点半,会议表决通过了在未来数月中针对伊拉克入侵科威特的共12项决议草案,其中包括为伊拉克撤退设定的最后期限。为此,联合国安理会将调动维和部队协助解决。这些决议分阶段实施,为伊拉克规定了日益严厉的法律制裁:联合国安理会将根据《联合国宪章》首先采取和平方式中止侵略,如若不成功则施加法律制裁,若还不成功则诉诸武力。

根据《联合国宪章》第51条“允许个人或集体进行自卫”的规定,科威特毫无疑问可以自卫,但美国认为有必要使国际社会意识到科威特所处的困境希望通过安理会推动和平谈判。很明显,安理会难以容忍伊拉克侵略科威特的暴行;同样明显的是,美国难以放弃在伊拉克和科威特的重要利益,美国也不希望动用武力。原因在于,1960年独立的科威特拥有中东重要的能源,与美国的传统联系也很密切。伊拉克继续入侵对美国构成了威胁,但如果萨达姆继而向沙特进攻,将不仅危及美国,而且对欧洲、亚洲和世界其他地区的和平与稳定都构成了威胁。因此,美国愿以和平或制裁的方式解决问题,直到迫不得已才会动用武力。

联合国安理会通过多边磋商终于决定:若形势发展到不得不使用武力,则仅限于轰炸,不能像1990年那样以消灭伊政权或占领伊领土为目的。在决议实施前的几个月,安理会的意见有些摇摆不定,有人认为动武会伤元气,主张维护团结。对此美国迅速推出了一套维护联合国团结的策略:首先,以制裁为核心,以安理会支持伊联合政府为基础;其次,以保持联合国安理会团结为前提。对美国来说,在纽约做联合国成员国的工作不太合适,因此我们把工作做到了各国首都,布什总统和贝克国务卿深知这一重任非他们莫属。为支持美国策略,我们制定了一系列针对安理会的措施,力求在安理会向伊施压的同时建立伊联合政府。作为美国驻联合国代表,我认为,从伊拉克入侵科威特到11月底联合国动武前的每一天和安理会的每一次重要会议上,海湾问题都应被纳入考虑之中,

这样可以确保安理会成员国意识到:根据《联合国宪章》他们是处理该问题的主角,世界都在期待该问题得以妥善解决。同时,这样做也可以确保我们适当执行后续决议及制裁措施。但是,后来萨达姆本人采取了扣押科威特人质、劫掠科威特人民等行为,我们只好步步紧逼。这个问题成了安理会的焦点,也成了全世界的焦点。不谦虚地说,我们在安理会创造了一种气氛,每位美国外交官都担负着特殊使命,尽情展示他们的外交才能。事实证明,这是成功的,12项决议都得以通过。值得一提的是,作为安理会成员国的古巴也向12项决议中的6项投了赞成票。另外,需要指出的是,该策略的其他技术要素对于理解其进展也有帮助。

第一个技术要素是安理会主席的任期。安理会主席由成员国代表按成员国的英文字母顺序轮流担任,任期一个月。早在8月,华盛顿已精心计算出11月的轮值主席由美国代表担任。因此,11月便成为关键的一个月。要说服安理会主席在11月底实施决议还可以做到,但要说服成员国难度却很大。11月我正担任轮值主席,这种情况发生了微妙的变化。10月下旬,巴以在耶路撒冷发生了冲突。作为安理会轮值主席,我必须设法推迟讨论巴勒斯坦问题,以解决对伊动武问题。当时的境况可谓千钧一发。我还记得在安理会私人会客厅,安理会的成员国代表在会前告诉我,他们会公开发言并投票支持首先讨论巴以问题。如果安理会大多数人都赞同如此,我也没有其他选择。出人意料的是,会议讨论刚开始,苏联代表就言简意赅地提出没有想到安理会的重点议题会发生变化,他将支持轮值主席的提议,首先讨论伊拉克问题,其次讨论巴以问题,这样问题随之迎刃而解。所以,外交官常会从敌人那里得到帮助。

第二个技术要素是新闻界的极端重要性。作为美国驻联合国代表,我与媒体交谈的机会很多。每当我往来于安理会和纽约之间时,总会被闪光灯、镜头和前来提问的记者包围。跟媒体打交道要谨慎而有策略。最重要的是通过媒体让世界了解美国希望安理会做什么、让联合国的180个成员国了解美国在做什么以及这样做的原因和目的。华盛顿对此也有误读,对我频繁接触媒体表示不解,我便不时提醒他们这是美国策略的重要组成部分,有助于建立伊联合政府。

第三个技术要素是科学技术。在伊入侵前不久,我有幸参加了一个科技展览大会,会上我看到了采用美国最新技术制造的只有口袋大小的手机。虽然价格很昂贵,但这非常有利于外交工作。于是,我说服美国政府购买了首批这种产品,并拿到安理会向成员国展示。他们很感兴趣,问哪里可以买到。后来当天的美国电信营业额因此显著提高,当然,这对海湾危机的意义更为重大。当局势发生变化时,我可以用它随时与目的地取得联系。在安理会讨论这项决议的那天夜里,萨达姆为打破石油禁运向波斯湾派遣了坦克。美国政府得知后决定马上撤出安理会,并动用海军扣留坦克。我拜托外交部的一位朋友劝说美国政府先不要妄动,因为再过24小时安理会就可以通过下一项重要决议。当时,有人建议逼迫伊拉克坦克进入也门的一处港口,但也门大使当时无法与国内取得联系,我就把手机给他,说:“您用它跟国内联系,我们现在继续讨论决议。”就这样,我个人只花了一点通话费,我们却成功避免了一次危机。

第四个技术要素是:每通过一项决议时,联合国的常规和技术程序都要求安理会考虑每个成员国的外交需求和民族利益,这是各国代表普遍认同的。通常,我会先咨询英、法的意见,在商定下一步做法后,再听取其他常任理事国的意见,在讨论之前基本确定决议框架。正式讨论时,由英国提出一项议案供相关各国参考。这一做法在讨论柬埔寨和谈问题时很成功,在解决阿富汗问题上则基本顺利,而在处理伊拉克入侵科威特问题上堪称效果显著。

因为与英、法的代表几乎天天见面,所以我们经常与他们讨论决议草案。然后再与其他国家召开非正式会议。安理会有10个轮值国,每两年轮换5国,其中有6到7个国家属于“77国集团”或“不结盟运动”国家。安理会要通过的决议,必须要得到15个国家中的9国同意。于是,安理会的7个不结盟国家素有“第6张否决票”之称。美国理解并尊重这一现实。因此,尽管我们能够得到5个常任理事国的一致同意,但仍然关注不结盟国家的意见。邀请不结盟国家参加安理会非正式会议就成为必须。我一直主张在通过新决议的会议上至少有4到5个常任理事国出席。英、法通常比较主动,但与“不结盟运动”国家的会谈常意味着妥协。如果他

们提议进行修改,只要不偏离大方向,我们都会毫不迟疑地接受,除非万不得已才会请示华盛顿,因为那要耗费两到四天时间,等请示回来再召集会议时,不结盟国家可能又因为其他原因改变主意了。有时通过一项决议还会遇到非洲反法势力的阻挠,做这些国家的工作很难。埃塞俄比亚就是个特别强硬的国家。在第一次安理会正式会议上,他们就以1936年意大利入侵埃塞俄比亚时国联没采取抵制入侵的措施为由反对决议通过。而大多数西欧国家的意见对我们还是比较有利的。在每次正式会议的表决到来前,我们都是信心百倍的,因为我们已做好充分准备,基本可以确保决议顺利通过。联合国有这样的说法:没有把握通过的决议不要带到安理会议事厅来。当然,这意味着艰辛的劳动。

中国在外交中有条原则,即以和平方式处理国与国之间的关系,但面对伊拉克悍然入侵以及由此引起的强烈国际舆论,我与中国驻联合国代表进行了长时间的磋商,最后,我们终于在深夜达成谅解:中国会说明该决议的目的在于求得和平,但会在联大表决时投弃权票,中国还要求提供参会国家不会反对的保证。这的确很有难度,需要运用技巧。但是通过努力,我们最终取得了各方都满意的结果。

最后,决议在11月获得通过,贝克和布什在确保决议为各国理解和赞许的过程中发挥了重要作用,他们用一种委婉的说法代替了“动用武力”:联合国安理会授权美国采用一切必要措施使伊拉克在指定日期从科威特撤兵。贝克还走访了即将出席安理会会议的各国外长,包括古巴外长,这在当时起到了极其重要的作用。

在讨论并通过该决议后,联合国安理会继而通过了处理巴以问题的决议。接下来的问题是能否与伊拉克签订相应协议。安理会四大常任理事国在讨论其必要性和可行性时,担心这与制裁伊拉克的决议相抵触。协议首先应指出,萨达姆在维持具经济价值的油田和具战略价值的波斯湾北部岛屿现状的前提下从科威特部分撤军。为了巩固美国在这一问题上的立场,美国代表团的一位年轻官员与我通力合作,建议与伊拉克谈判:不仅要使伊按照安理会决议从科威特全部撤军,而且要在伊境内设置军事管制区,以防军事冲突的发生,这意味着伊拉克

必须从科威特全面撤退200公里(幼发拉底河到巴特拉帝国的沿河人口稠密区除外);某些地区不许部署坦克、炮兵和空降部队;严密控制的禁飞区一旦失控,战争将立即开始。然而,萨达姆直到战争结束也没有认真对待谈判的构想,但这也为美国要求联合国实施对伊决议提供了契机。

事实上,以上内容对当前联合国安理会的改革有一定的借鉴意义。

联合国秘书长科菲·安南近日公布了联合国改革报告(《大自由:为人人共享安全发展和人权而奋斗》),并任命了联合国改革名人小组,中国前国务院副总理钱其琛先生便在其中,此外,还有来自另外一些国家的15位名人。他们对联合国改革的发展、贫困、人权以及其他问题发表观点、提出建议。在联合国安理会的改革中,目前备受关注的是增加常任理事国的问题。联合国改革名人小组提出两种方案:其一是增加6个常任理事国和3个非常任理事国,非洲和亚太地区将各得2个新增常任席位,欧洲和美洲将各得1个新增常任席位;其二是增加8个“半常任理事国”,任期为4年,可连任,并同时增加1个任期2年的非常任理事国。新增“半常任”席位由非、欧、美和亚太4个地区均分。按照这两种方

案,安理会15个常任理事国都将扩大到24个。在我看来,两种方案实质上是在挖掘安理会中现存的问题,而不是在寻求解决问题的方法。

联合国安理会改革重点应当放在如何提高效率上。在整合各方意见解决卢旺达、科索沃、苏丹达尔富尔危机的过程中,安理会就曾陷入困境。而海湾战争中五大常任理事国在安理会会议召开前事先交换意见、达成统一可以使效率充分得到提高。

最关键的环节在于否决权。拥有否决权的成员国是不愿谈及否决权问题的,但现在我不再是拥有否决权的国家的代表了,我要说的是:从涉及种族灭绝的案例(如达尔富尔、科索沃、卢旺达危机)中得到的经验是:“五常”应当早在危机前就形成默契,凡遇种族灭绝必投否决票,即使这种否决会与国家最高利益相抵触,如侵犯领土或危害公民安全等。因为《联合国宪章》中对此已有明确规定,更何况拥有否决权的国家。因此,如果“五常”能够理性使用否决权,那将是一种进步的标志,表明安理会有能力消除威胁和平与安全的因素、挽救深陷困苦或濒临灭绝的生命。

(翻译 郦莉 责任编辑 严瑾)

My View on UNSC Reform

Thomas R. Pickering

Former U.S. Under Secretary of State for Political Affairs

Abstract: With more and more attention paid to the UNSC reform, the author believes if the UNSC could establish a Gulf War work relationship, taking diplomatic needs and interests of various parties and member states into account, considerable success would be led to. The problem of the Security Council is how to become more effective. The 5 Permanent Members should concert together in advance of crisis, applying veto with high standard, which would be a major step forward, indicating the Security Council is indeed able to maintain peace and security and protect endangered, or unfortunately, extinguishing human lives.

Key words: UN reform; Security Council; Gulf War; five permanent members; veto