

从索马里维和行动的失败看国际人道主义干预的困境

熊 昊

[摘要] 随着冷战后全球化导致的主权观念的变化以及地区冲突和民族、宗教矛盾的加剧,国际人道主义干预在国际社会中愈发频繁,尤其是西方国家以人道主义为借口,多次对外进行人道主义干涉;国际人道主义干预由此面临着巨大争议。文章拟以联合国在索马里维和行动的失败为例来说明,作为争论话题中的国际人道主义干预并不如西方国家所宣称的那般结局美好,其自身仍旧面临着众多困境和艰难抉择。

[关键词] 维和行动;国际人道主义干预;困境

[作者简介] 熊昊,中国人民大学国际关系学院 2006 级国际关系专业硕士研究生,北京 100872

[中图分类号] D8

[文献标识码] A

[文章编号] 1672-2728(2007)06-0041-03

1991 年,自从巴雷政权倒台后,索马里陷入了无政府状态的内战阶段。从 1992 年起,以联合国为主导的国际组织对混乱之中的索马里进行了国际人道主义干预,但收效甚微,索马里仍旧处于内乱状态,不同武装派别间的矛盾纷争甚至更加激化,武装冲突愈发频繁。从联合国在索马里维和行动的失败中可以看出国际人道主义干预存在的诸多困境。

一、国际人道主义干预的合法性问题

冷战结束后,地区冲突以及民族、宗教等矛盾更加激化,各种复杂因素的结合带来了发展中国家的持续混乱状况,本国平民也因此受到巨大伤害,在此情形下,国际干预机制开始频繁作用于国际关系实践中。

人道主义干预包括:经联合国授权的合法干预和西方国家粗暴干涉别国内政的非法干预。由于“不干涉内政”原则在当前国际法中被国际社会普遍认可和强调,因此这一原则又与合法的人道主义干预相共存。

“人道主义干预”不同于传统的联合国人道主义援助,后者是联合国安理会应受援国方面的要求和同意,旨在消除和减轻当地平民因战乱、灾难所带来痛苦的一种救助行动;而“人道主义干预”的显著特点是不需要取得对象国的同意。冷战后,联合国打着“人道主义”旗帜在伊拉克、索马里、波黑等地的维和行动都是如此。这样,衡量“人道主义干预”是否合法的主要尺度就在于判断一国的内部

冲突是否存在种族屠杀和清洗,是否直接危及到邻国的安全^[1]。但在发展中国家和西方大国之间,对于这种标准的判定一直存在强烈分歧,因此,人道主义干预在什么情况下具有合法性,怎样才能被各方认为具有合法效力?这些争论一直是萦绕在国际人道主义干预中无法刻意回避的深层次问题。

二、国际人道主义干预的目的

人道主义干预以促进人权为目的,是为了阻止或缓和一国的人道主义危机,其本身应是公正的、非政治的^[2]。但一些国家,尤其是强权国家出于自身利益考虑,更多的是打着“人道主义”的幌子粗暴干涉别国内政。以联合国对索马里进行人道主义干预为例,联合国干预的目的是恢复索马里的“和平、稳定、法律和秩序”,通过行动来减少大规模的人道主义危机的重现。但以美国为首的西方国家则以国际人道主义干预为名,扶植亲近自己的政治势力,企图达到控制该国的目的。目的的差异导致美国在对索马里的干预中更多强调自身利益的寻求,数次采取单独干预行动,不甘心在行动上受制于联合国。当确信有利可图时,美国会在联合国旗号下参与人道主义干预,而当利益受到切实损害或者无利可图时,美国则会抛开联合国放弃干预。1994 年,美国因对“人道主义干预”目的的实现充满悲观而撤离索马里,放弃对这个纷乱国家的人道主义“救援”。但到了“9·11”事件后,美国又因其反恐和对石油资源的需求重返索马里:2007 年 1 月 8 日,美国空军武装直升机对索马里南部教派武

装控制的村庄发动了一次空袭行动,目标是打击藏匿此处的两名基地组织成员。此外,美国海军第五舰队还派出“艾森豪威尔”号航空母舰进驻索马里附近海域。这是上世纪90年代美军特种部队撤出索马里后,美军首次公开介入索马里内战^[3]。

因此,在国际组织的人道主义干预与国家利益目的之间、国际人道主义干预的名义和实质目的之间就发生了纷扰,这成为人道主义干涉的又一个困境。

三、国际人道主义干预中的武力使用问题

国际人道主义干预中是使用和平手段还是采取包括武力在内的强制性手段一直是干预行动中颇受争论的问题。联合国维和行动强调自愿、中立、非武力等基本原则。然而,随着冷战后人道主义问题的上升、被干预国局势的复杂化,国际人道主义干预越来越倾向于武力的使用,甚至一向倡导以和平方式解决人道主义危机的联合国也开始采取武力手段来行使人道主义干预。前秘书长加利曾说:“在必要时,联合国应该使用强制性手段,诸如经济制裁,甚至用武力来迫使有关国家实现和平。”^{[4](P9)}但是,联合国在索马里维和行动中对武力的使用并没有有效控制索马里的国内局势,反而使得该国持续陷入军阀混战局面,维和部队也屡次遭到武装袭击,维和人员伤亡惨重。

同时,国际人道主义干预中武力使用所带来的人员伤亡以及部分国家在其中对武力的滥用也造成被干预国民众对人道主义干预合法性本身的严重质疑。在维和行动中,部分该国民众不仅不支持联合国的维和行动,甚至加入了对抗维和部队的行列中。

即使干预中采取所谓合理的武力手段,那么如何使用武力而不至于造成武力的误用甚至滥用也成为一个问题。如果在武力的行使中出现违背公正、中立、伤害无辜平民的原则,其施行武力的目的也就值得商榷,结果是反而扩大安全威胁,增加干预过程中的阻力。联合国在索马里维和行动中出现的平民伤亡事件所引发的联合国威信在当地的下降效应,促使我们更加关注国际人道主义干预中武力使用所带来的巨大挑战。

四、国际人道主义干预的施行者问题

由于国际人道主义干预触及到国家主权这一敏感问题,国际法上普遍认为别国无权去干预别国

的内部事务。因此,由谁来施行也就成为干预中面临的问题。一般认为,联合国是干预的主要授权主体。那么,其他组织甚至主权国家是否也有施行干预的主体资格呢?2006年12月,索马里的邻国埃塞俄比亚的战斗机袭击了索马里首都中心的摩加迪沙国际机场和该国最大的军用机场,造成2人死亡,1人受伤。埃塞俄比亚对索马里内战的介入导致美国、英国、俄罗斯在此事件上与非洲联盟的反对态度不一致。此分歧可看成是人道主义干预施行者问题的显著表现。上述每一方都认为是合法的干预主体,都有所谓的正当理由来辩护自己的干预行为。在美国支持下的埃塞俄比亚与另一个邻国厄立特里亚对索马里内战截然不同的干预政策显现出了干预主体资格的纷争性。另外,在施行者问题上的争论也必然导致人道主义干预出现混乱局面。

在谁是谁非、谁有资格承担干预责任问题上的认识缺失带来了人道主义干预过程中缺乏一种强有力的行为主体。由此导致各方以不同立场采取不同政策手段介入人道主义干预,干预行动中国家间协调显得力不从心,其结果必然是问题的复杂化和冲突化。

五、国际人道主义干预中的人权问题

索马里维和行动的失败原因之一是干预中对人权问题的不尊重,尤以美国为代表。在联合国维和行动人员中也出现了粗暴对待被干预国民众的丑恶事件:1993年,10多名意大利维和士兵在索马里轮奸该国一位妇女引发了震惊国际社会的“索马里丑闻”。此外,比利时和加拿大的维和部队也被媒体披露曾多次施暴索马里平民、虐待战犯。

这些对人权的不尊重甚至践踏行为导致了该国部分民众对维和行动的强烈对抗。其表现即是联合国维和部队的官员在索马里不断遭到袭击,在维和部队自身的安全都无法得到保障的情况下,联合国维和行动也必然会遭受重大挫折。

但另一方面,干预必然会涉及该国的人权;对人权的不当干预又会直接促使人道主义干预成为一种不被支持的恶性行为。因此,国际人道主义干预中涉及的人权问题也成为其面临的困境。怎样处理和尊重被干预国的人权问题本身也是人道主义干预在长期实践中面临的两难抉择。

六、国际人道主义干预中的大国意志

首先,借着人道主义救援的幌子来实现自身利

益成为人道主义干预中大国意志的一贯表现。在联合国对索马里的人道主义干预行动中,美国借机欲推翻对己不利的军阀派别,在军阀内建立亲美阵营。1993年10月3日,美国出动地面特种部队深入摩加迪沙捉拿“索马里联合大会”领导人法拉赫·艾迪德,结果遭到伏击,造成18人阵亡,73人受伤,这起严重的伤亡事件迫使美国随后宣布撤离这一内乱国家。

美国对索马里的政策经历了最初的积极干预,到维和行动失败后的完全超脱,再到“9·11”事件后的矫枉过正,甚至为遏制伊斯兰主义者不惜支持昔日敌对的军阀势力。美国对索马里政策的变化轨迹充分反映了美国对外政策的短视,完全是从其国家利益出发^[5]。美国的干预与否以及在其后行动中的行为和角色都是首先由其国家利益决定的。这样,人道主义干预在大国手中很多时候成为一种实现其国家利益的最好借口。

其中,最明显的例子莫过于克林顿政府对索马里维和行动的态度转变。在获得了冷战后老布什政府推行的国际主义政策给美国带来的巨大收益后,继任者克林顿增强了对联合国维和行动的政治和财政支持,尤其在索马里问题上更是主动派遣200名特种兵奔赴这一烫手山芋般的国家协助联合国的维和。但当美国对索马里维和行动的“激情”被18名美军士兵浸染在摩加迪沙街道的鲜血所无情冷却时,当克林顿在索马里的维和政策不断受到美国国内政党、利益集团以及新闻媒体攻击时,克林顿政府便开始调整其对联合国维和行动的态度,并发表了“第27号总统决策指示”,主要内容是拖延维和行动的启动,不浪费钱,维和行动必须目标明确,维和人员装备要适当等。实际上,这是改变了果断多边主义的作法,采取谨慎行动的方针。政策的这些改变导致了1996年联合国维和军警人数减到3万以下,1999年降到1万余人。美国对维和费用的负担也从每年10亿美元减至2.3亿美元^[6]。美国政府对维和行动截然不同的反应以及由此给联合国维和行动带来的负面效应,都揭示出当前国际人道主义干预中,大国尤其是美国这一超级强国自身意志的重要作用。

其次,当今的人道主义干预仍以西方国家对人权的观念为标准,因而,时常以大国对人权的定义来作为干预的缘由。这本身就体现了大国在其中的国家强权意志,而大国利益的分歧也会影响人道主义干预的有效施行。因此,这也说明为何联合国

在索马里的行动总是面临各方不断的争论,即大多数情况下,不管是在采取行动前还是事后处理,参与国都无法有效形成一致意见。在争论中,国际人道主义干预更多地被赋予大国意志,干预行动中掺杂着众多大国的意念和强权政治。

七、国际人道主义干预效果的背离性

国际人道主义干预是否一定会缓和被干预国的局势,而干预的效果背后是否即是和平、稳定以及民主曙光的出现?与西方国家强调人道主义干预的积极效果不同,索马里至今动荡不安,战火持续不断,局势让人捉摸不定;人权依然被漠视、践踏的场景似乎是对人道主义干预效果的莫大讽刺。埃塞俄比亚应索马里过渡政府要求对该国内战的公开介入表面上帮助过渡政府打击了反对派武装,实现了解除困境、稳定局势的效应,但实质上,这种干预造成了索马里各武装教派矛盾的进一步激化,各方更难以回到谈判桌上进行和谈,武装冲突会更加升级。这使得索马里内乱甚至有蔓延到周边国家和地区的危险。索马里正日益成为非洲的阿富汗,从而撕裂非洲之角。

索马里现今的混乱状况已经表明:在充满无限正义和高尚道德名号下进行的人道主义干预与真正出现的效果之间存在着巨大的背离性;理想与现实的落差促使人们开始怀疑国际人道主义干预在其中的必要性和合理性。

[参考文献]

- [1]管丽萍.“人道主义干预”:一个法理学的思考[J].学术探索,2005,(2).
- [2]胡茹葵.从国际法看“人道主义干预”[J].西南师范大学学报(人文社会科学版),2005,(5).
- [3]美国以反恐为由介入索马里内战[EB/OL].http://www.chinadaily.com.cn/hqkx/2007-01/10/content_779739.htm,2007-01-10
- [4]袁士槟,钱文荣.联合国机制与改革[M].北京:北京语言学院出版社,1995.
- [5]姜桂石,韩志斌.联合国第二代维和行动的任务、问题及应对措施[J].内蒙古民族大学学报(社会科学版),2001,(2).
- [6]丁隆.索马里冲突的根源与解决途径探析[J].西亚非洲,2007,(3).

[责任编辑:周志华]