

# 现实与理想的落差

——解读冷战后联合国在非洲危机和冲突处理中的作用

袁 武

**内容提要** 冷战结束后,非洲爆发的危机和冲突多为国内危机与冲突,而它们的解决却面临严峻挑战。联合国在参与非洲危机和冲突解决过程中历经坎坷,但从总体效果看是促进了非洲总体局势的稳定。由于冷战之初应对非洲危机和冲突遇到重大挫折,联合国逐渐加强与非洲区域和次区域组织的合作,并使之成为联合国危机和冲突机制的重要模式。进入 21 世纪以来,联合国力图加强应对危机和冲突的快速反应能力。

**关键词** 联合国 非洲 维和 《联合国宪章》 危机 冲突

**作者简介** 袁武,中国社会科学院西亚非洲所助理研究员、中国社会科学院研究生院西亚非洲系博士生(北京 100007)。

联合国自建立之始,便担负着维护世界和平与安全的重要使命。但随着冷战开始,联合国遂被淹没在冷战状态之中,安理会陷于“半身不遂”状态。20 世纪 90 年代初,冷战结束,国际形势发生重大变化。在此背景下,联合国力图在非洲危机和冲突中重新焕发生机。但是随着形势的变化,联合国在非洲危机和冲突解决的理论与实践不断遇到新的问题与难点。

## 冷 战 后

### 非 洲 危 机 和 冲 突 的 新 特 点

冷战结束后,随着国际形势趋于缓和,一些被两极争霸体制掩盖的宗教、民族矛盾和领土纠纷全面爆发,酿成了剧烈的冲突和局部战争。非洲危机和冲突主要呈现的新特点如下:

#### (一) 多以国家内部冲突为主

时任联合国秘书长加利于 1995 年在一篇题为“《和平纲领》补篇”的文件中表示,当今世界上的大多数冲突都是国家内部冲突,参战的有正规军和非正规军,平民是主要受害者,且许多

国家机构被摧毁。在 1988 年初期曾有 5 次维和行动,其中只有 1 次涉及国家内部冲突。此后截至 1995 年设立的 21 次维和行动中,有 13 次是国家内部冲突。<sup>1</sup> 1996 年在世界上爆发的 35 场内部冲突几乎有一半在非洲进行,战亡者每年超过 1 000 人。<sup>④</sup> 由于冷战结束后非洲的危机和冲突多属于国内冲突,为其解决带来了新的挑战。

(二) 大部分冲突有外溢和示范的效应,造成冲突的扩散和蔓延,从而导致地区或区域的局势动荡

冷战结束后,非洲大部分流血冲突在主权边界范围内发生,它们都有一定的地区背景,且国内冲突造成区域性影响。在非洲,国内冲突可能会通过某种形式将邻国卷入。这在主权虚弱、政权合法性受到挑战、边界犬牙交错的非洲非常真实。正如穆罕默德·阿尤布所说:“孱弱的国家政权,从定义上来说很容易变成国家间问题。”

<sup>1</sup> 《联合国纪事》1995 年 6 月,第 12 卷第 2 期,第 35 页。

<sup>④</sup> David A. Lake & Patrick M. Morgan Edited *Regional Orders Building Security in a New World*, the Pennsylvania State University Press 1997, p. 308.

孱弱的非洲国家政府,即使在和平年代也很少能够控制边界,防止走私人员和非法人员流动。<sup>1</sup>大湖地区危机就是冲突具有外溢和示范效应的范例。这一特点导致非洲的冲突通常根源于地方性的斗争,而展现于整个区域性的舞台。

(三) 20世纪90年代中期后,非洲安全形势趋于缓和,冲突结束后重建开始提上日程

这一时期,在国际社会的干预下,大部分非洲冲突和危机得到解决。冲突结束后的国家大多举行了民主选举,并在国际社会的帮助下开展国家重建。安哥拉、卢旺达、利比里亚、塞拉利昂、莫桑比克、刚果民主共和国等长期地区热点也先后缓和,并最终实现和平。大部分冲突国家在冲突结束后逐步开始了重建工作。

冷战结束后,非洲危机和冲突呈现的这些新特点给联合国带来了新挑战,例如如何突破在一国内部开展维和行动法律意义上的限制,如不干涉一国内政和主权原则,人权和人道主义干预。面临不断变化的新形势,联合国只有不断自身调整,以适应冷战结束后非洲安全形势的新变化。

## 强制和平及对非洲危机和冲突处理机制的影响

《联合国宪章》中只规定了两种制止冲突的办法:一是通过谈判、调查、调停及和解等方式和平解决争端来创造和平(第六章第三十三至第三十八条);二是通过封锁、禁运、经济制裁乃至陆、海、空军事行动等强制措施来实现和平(第七章第三十九至第五十一条)。人们一般把该宪章第六章称为“调解条款”,把第七章称为“强制条款”。而人们所熟知的维和行动并未见于该宪章。维和行动实质上介于调解方式和强制方式之间的第三种方式,因此,曾被前联合国秘书长哈马舍尔德称为“第六章半之规定”<sup>④</sup>。它的定义也被前联合国秘书长加利在《和平纲领》中论及:“维持和平实施部署联合国人员过去的做法都是取得所有有关各方同意,通常是部署军事人员和(或)警察人员,往往也包括文职人员。维持和平是一种手段,它扩大防止冲突和建立和平两个方面的可能性。”<sup>④</sup>

冷战结束为联合国积极介入非洲地区的危机

和冲突提供了发挥作用的空间,而非洲安全形势的新变化却对联合国传统的危机和冲突解决模式提出了挑战。联合国开始提出新的应对危机和冲突的理论。1992年,时任联合国秘书长加利发表了《和平纲领》。该文献提出了预防外交、建立和平、维持和平与缔造和平等新概念。他提议建立联合国常规部队,发挥军事参谋团的作用,主动出击,强制和平。<sup>④</sup>上述4个新概念的分工是:预防性外交和建立和平是在暴力冲突之前部署的,旨在将其消灭于萌芽状态;维持和平是阻止冲突升级,并在和平实现后保持之;而缔造和平则是通过重建和发展机制,改善冲突地区的经济、社会、文化等落后状况,彻底消除引发冲突的根源,实际上承担了冲突地区重建的使命。《和平纲领》是在新的历史条件下提出的,旨在回应新时代对联合国的挑战,其中不乏干涉主义思潮的影响。加利秘书长自己也承认,《和平纲领》将改变联合国与主权国家的关系,因此,这一报告并没有得到会员国的热烈支持。<sup>⑤</sup>

强制和平的实践主要是第二期联合国索马里行动(下称“联索二期行动”),并获得美、英等西方大国的强力支持。联索二期行动任务应是通过解除武装及和解来完成特遣队开始的恢复和平、稳定、治安的任务,另外,它还受托协助索马里人民重建其经济和社会及政治生活,重建该国体制结构,实现全国政治和解,重新创建民主施政的索马里国,复兴其经济和基础设施。<sup>⑥</sup>其性质已经完全不同传统的维和行动。以美国为首的联合国维和部队在收缴各派枪械过程中与索

<sup>1</sup> See Francis M. Deng & Sadik el-Kharrat Edited, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, The Brookings Institution, 1996, pp. 146-147.

<sup>④</sup> 何曜:《联合国维和行动:冲突管理的理论框架分析》载《欧洲》,2000年第2期,第25页。

<sup>⑤</sup> 刘恩照:《联合国维持和平行动》,法律出版社,1998年版,第2页。

<sup>⑥</sup> 强制和平是冷战结束后维持和平的发展。传统的维持和平行动(冷战结束之前)最显著的特征是中立、非强制性和非武力,而强制和平则是指冷战结束之初联合国多援引《联合国宪章》第七章,授权维和部队采取武力强制推行和平。

<sup>⑦</sup> 参见门洪华:《联合国维和机制的创新》,载《国际问题研究》,2002年第6期,第19~20页。

<sup>⑧</sup> See <http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/mission/smali2.htm>.

马里最大的武装派别“索马里全国联盟”发生军事摩擦和武装冲突，最后愈演愈烈，结果造成索马里万余平民伤亡，维和士兵 132 人阵亡，其中 44 人为美军士兵。联索二期行动在名为“黑鹰坠落”<sup>1</sup> 的阴影中结束，同时结束的还有联合国空前活跃的维和行动及其强制和平的实践。

联索行动的失败对此后联合国在非洲内部危机和冲突中的作用产生了深远影响。1998 年，时任联合国秘书长安南在一份提交给安理会的报告中指出，联索行动的失败严重影响了联合国对危机的快速反应能力。<sup>④</sup> 其最直接、也是最惨痛的影响是，1994 年联合国在卢旺达未能采取适宜措施，阻止大屠杀的发生。1994 年，当卢旺达爆发种族冲突时，联合国做出的反应是将其 1 700 人的维和部队缩减成一支不超过 270 人的象征性部队。在维和部队 1989~1992 年急剧膨胀后，这些维和部队的撤退已经表明，联合国已不能像加利的《和平纲领》所提出的那样应付更深层次冲突的挑战。<sup>⑤</sup> 实际上，在 1993 年以美军为首的联合国维和部队攻击索马里武装派别的行动失败后，联合国就开始修订其在索马里的维和政策，不再采取与当事各派直接对抗的策略。<sup>1/4</sup> 在这种历史背景下，期望联合国能在阻止卢旺达大屠杀中发挥更重要的作用简直是空想。

虽然联合国在非洲强制和平的实践失败了，但相关理论的突破给非洲带来了深远影响。它主要体现在四方面：首先，非洲区域组织和次区域组织开始接受有条件的强制和平的主张。《非洲联盟宪章》(Constitutive Act of African Union) 第四款承认，“(非洲) 联盟在面临严峻形势时有依据大会决议干预成员国的权利”。虽然干预有严格限制(严峻形势指发生战争罪行、大屠杀和反人类的罪行)，非洲国家接受了在特定情况下可以对一国内政采取干预措施。西非国家经济共同体(下称“西共体”)组建的维和部队(ECOMOG)在利比里亚和塞拉利昂开展的维和行动采取了强制和平的措施。其次，“缔造和平”开始在非洲生根发芽。联合国提出并在非洲业已实践的缔造和平行动成为非洲危机和冲突处理的重要组成部分。再次，非洲区域组织和次区域组织开始自主维和，并力图在非洲危机和冲突中发挥更大作用。最后，预防冲突理念深入

非洲。1993 年 6 月，非统第 29 届首脑会议通过了《关于建立预防、处理和解决冲突机制的宣言》同年 12 月决定建立“预防、处理和解决非洲冲突机制”的中央机构，并设置“和平基金”为该机构提供开展维和行动的费用。这一机构着重强调采取“预防性外交”，以防止冲突的发生，同时，在已出现冲突的地区发挥缔造和维持和平的作用。

1995 年，是联合国在非洲维和行动的一个重要分水岭。随着联合国在索马里和卢旺达维和行动的失败，联合国在非洲乃至世界各地的维和行动都步入了低谷。从 1991~2007 年 10 月联合国维和行动军警人员统计可以发现，冷战结束以来，1993~1994 年是联合国维和军事人员和警察派出的高峰期；自 1995 年始，这项人数逐年减少，直至 1999 年左右达到了最低点；而 2000 年后才又开始逐渐增多，<sup>1/2</sup> 2006 年已超过冷战结束之初的最高水平。

## 强制和平后：加强与非洲区域、次区域组织合作

1995 年后，联合国在非洲的维和行动急剧萎缩，这是由多种因素所致。首先，随着冷战后非洲战略地位的下降，以美国为首的西方国家开始逐渐减少对非洲的军事介入。它们逐渐撤出了其在联合国的非洲维和部队。以 1994 年 3 月美军撤出索马里为标志，美国开始改变直接军事卷

<sup>1</sup> 1993 年 10 月，美军在索马里首都摩加迪沙的军事行动中，两架“黑鹰”战斗直升机被击落，美国特种部队成员的尸体被索马里民众拖着在摩加迪沙游街的镜头也随之传遍了世界。这也是美国从索马里撤兵的直接原因。

<sup>④</sup> 联合国秘书长提交给安理会的报告：《非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展》，1998 年 4 月 13 日，第 31 段。

<sup>⑤</sup> See Tan Woodhouse Robert Bruce & Makoh Dando Edited *Peacekeeping and Peacemaking*, Macmillan Press Ltd. 1998, p. 39.

<sup>1/4</sup> 1994 年 2 月，由于发生了数起对联合国士兵的暴力事件和攻击，安理会修订对第二期联索行动的授权，此后不得使用胁迫性办法。See <http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/mission/smalia2.htm>.

<sup>1/2</sup> 2003 年后，联合国维和行动人数大增，主要用于在四国的维和行动，其中包括刚果(金)、苏丹、利比里亚这 3 个非洲国家和中东地区的黎巴嫩。

入非洲的政策。同年5月,在总统决策指令中就体现了美国不卷入联合国维和,特别是在非洲的维和行动的新政策。该指令限制向维和行动提供后勤支援,并提出美国支持联合国维和行动前须得到满足的严格标准。<sup>1</sup>其次,联合国在非洲强制和平行动的失败也使联合国开始反思前一阶段在非洲开展的维和行动。1995年1月,加利秘书长在经过反思后提出了《“和平纲领”补编》对1992~1994年的17次维和行动进行总结。他仍然坚持传统维和形式必须得到调整,但承认“使用武力维持和平是很危险的事情”,今后联合国应该避免贸然采取这种行动;并强调不干涉内政原则,认为授权某些国家执行维和使命“可能给联合国的地位和信誉带来负面的影响”<sup>④</sup>。最后,卢旺达大屠杀和联索行动的失败也严重损害了非洲国家对联合国的信任,非洲区域组织也开始了自主维和。这在一定程度上填补了联合国在这一领域的不足,并促使联合国开始重视非洲自主维和的作用。

其实,1992年加利在《和平纲领》中就提出了与区域组织进行合作的构想。但是由于联合国当时自认为有足够能力解决非洲的危机和冲突,因此,并未对非洲区域组织和次区域组织给予足够的重视。从1995年开始,联合国开始鼓励非洲的地区组织和次地区组织在非洲危机与冲突中发挥更大的作用。联合国对非洲区域组织和次区域组织承担危机与冲突方面的责任主要援引《联合国宪章》第八章。这一章作了相关规定。《和平纲领》进一步分析认为,该宪章没有明确确定区域安排和区域机构的定义,从而使一组国家能够灵活而有利地采取行动处理适宜区域行动应付的事件,这样也有助于维持国际和平与安全。<sup>④</sup>1995年1月,加利在《“和平纲领”补篇》中列举了联合国与区域合作的5种形式(协商、外交支持、行动支援、联合部署、联合行动),并提出联合国与区域组织合作的准则。<sup>④</sup>

联合国最早和非洲区域组织之间的合作是与西共体合力解决利比里亚冲突。根据安理会第866号(1993)决议设立的联合国利比里亚观察团(联利观察团),被授权与西共体合作执行1993年的《科努托和平协定》。该协定规定利比

里亚各派停火、解除武装和军队复员,以及举行国家选举。联利观察团是联合国第一个与区域组织发起的行动开展合作的维持和平使命团。<sup>1/2</sup>这一合作被联合国视为与非洲次区域组织合作的成功范例。<sup>3/4</sup>在安哥拉内战问题和刚果民主共和国内战中,联合国和非统共同发挥作用。在刚果民主共和国内战中,联合国任命阿尔及利亚外交官穆罕默德·萨努恩为联合国和非统共同派驻大湖地区的代表,以调解扎伊尔(现刚果民主共和国)内战。

非盟和非洲次区域组织的一些实践也表明了他们能够在非洲内部危机和冲突中发挥重要作用。非盟的维和部队成立后,先后向布隆迪、索马里、苏丹、刚果民主共和国等国家和地区派出了非盟驻当地的特派团。非洲的一些次区域组织,如西共体、伊加特组织(全名为“东非政府间发展组织”)、南部非洲发展共同体(下称“南共体”)在各自区域采取的一些维和行动取得了一定成效。西共体组建西非维和部队走得更远,直接采用武力解决利比里亚和塞拉利昂的危机与冲突;南共体也在解决安哥拉和刚果冲突中发挥了重要的调解作用。2002年,伊加特组织主导的苏丹和平进程也取得重大进展。

1998年,一份题为《非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展》的秘书长报告进一步强调,应加强非洲区域组织和次区域组织在非洲危机与冲突中的作用。报告指出:根据联合国为国际和平与安全所承担的主要责任,既有必要也宜于为非洲的区域和分区域倡议提供支持与帮助。原因在于,联合国缺乏解决非洲可能发生的所有问题的能力、资源和专门知识。当然,只要有可能,国际社会就应竭力辅助、而不是取代

<sup>1</sup> See Oliver Furley & Roy May Edited *Peacekeeping in Africa*, Ashgate Publishing Ltd 1998 p 229.

<sup>④</sup> 门洪华:前引文,第20页。

<sup>④</sup> 参见加利:《和平纲领》(中文版),1992年6月17日,第60~61段。

<sup>3/4</sup> 参见加利:《“和平纲领”补篇》(中文版),1995年1月3日,第86段、88段。

<sup>1/2</sup> 参见《联合国纪事》,1995年9月,第12卷第3期,第41页。

<sup>3/4</sup> 参见联合国秘书长提交给安理会的报告:前引文,第43段、44段。

非洲为解决非洲问题所进行的努力。<sup>1</sup>

与联合国相比，作为非洲人自己的国际组织，非盟和次区域组织在解决非洲危机与冲突方面有自身的优势。它们中没有大国干预的因素。例如 2006 年 8 月，联合国通过了向苏丹达尔富尔派驻维和部队的第 1706 号决议，但遭到苏丹政府拒绝。它表示，达尔富尔地区的维和任务只能由非盟承担，部署在该地区的维和部队也须由非盟指挥。苏丹反对把达尔富尔地区的维和任务移交给联合国，也拒绝接受有关在该地区部署联合国—非盟混合部队的建议，认为该建议不过是部署联合国维和部队建议的翻版。

虽然非洲区域组织和次区域组织一直在加强自己在解决非洲内部危机与冲突方面的能力及作用，但要独立承担此重任还有一定困难。首先，非洲无法负担昂贵的维和费用。2000 年 2 月 24 日，联合国安理会通过决议，决定向联合国驻刚果民主共和国特派团增派 500 名军事观察员和 5 000 名维和士兵。这支维和部队主要由非洲和其他发展中国家部队组成，包括埃及、巴基斯坦、约旦、塞内加尔等国军人。第一年就将花费近 5 亿美元，占联合国全年维和经费的 1/3。<sup>④</sup>这笔费用若由非洲人自己承担，必将不堪重负。其次，非洲军队的军事素质良莠不齐，后勤和运输能力的不足，严重影响非洲自主维和的开展。拥有一支维和与干预部队的主要目标是有能力在任何需要时将其部署在任何需要的地方。一旦维和部队被部署，就需要为之提供所有现代军事行动所需的装备。除了昂贵的费用，非洲军队还缺乏必要的装备。一些后勤和运输上的问题似乎可通过在一些战略要地预置武器与物资来克服。但非统须花费大量的时间和金钱来训练维和部队，购买维和设备。<sup>⑤</sup>最后，危机和冲突国家实现和平后面临组织与监督大选方面的任务，而非洲国家和区域性组织这方面经验比较欠缺。这些任务有时还得靠联合国组织非武装人员的观察团来完成。

联合国与非统（或非盟）及非洲次区域组织在危机和冲突中合作的实践表明，这种合作模式已经愈来愈受到联合国的重视。未来联合国与非盟及非洲次区域组织合作的内容和形式也将更加丰富。联合国众多文献都对建立与区域组织的合作关系进行理论上的阐述。

## 未来在非洲： 联合国是否会加强其作用？

由于冷战后非洲冲突呈现的新特点，联合国对非洲的危机和冲突解决过程遇到很多重大的理论与实践问题，从而导致联合国在应对非洲危机和冲突的过程中历经坎坷。但是联合国在此过程中还是发挥了重要作用，其主要体现在：首先，虽然在非洲危机和冲突处理中遭遇挫折与失败，联合国仍促进了冷战结束后非洲总体局势的稳定。虽然在索马里和卢旺达维和受挫，联合国在其他的危机处理上发挥的作用仍积极有效。很多长期的热点问题在联合国和国际社会共同努力下最终实现了和平，如安哥拉内战、莫桑比克内战等。其次，联合国在危机和冲突处理方面的理论与制度创新对非洲影响很大，在解决危机和冲突的实践中也发挥了重要作用。联合国提出的预防性外交、建立和平、缔造和平、强制执行等对解决非洲危机和冲突发挥了重要作用，非洲国家大多接受了这些理论，并在实践中普遍加以运用。再次，联合国加强与非统（或非盟）和非洲次区域组织的合作为非洲危机与冲突的解决提供了一种很好的模式。这种模式迄今沿用，在未来仍将在非洲危机与冲突处理上发挥重要作用。

进入 21 世纪后，非洲总体安全形势有所缓和，一些长期的热点问题降温，并最终实现和平，如安哥拉问题、利比里亚问题和塞拉利昂问题。这些国家结束冲突，开始了冲突后国家重建。但非洲仍时有新的热点问题爆发，如刚果民主共和国内战、苏丹问题和津巴布韦问题。苏丹国内持续冲突导致国际社会担忧苏丹可能会引发大规模人道主义危机。而卢旺达大屠杀也使国际社会开始反省现有的集体安全机制。对人道主义干预和不干涉内政原则的辩论催生了“保护的责任”理论的诞生，而该理论成为目前联合国改革现有集体安全体制、加强联合国在相关领域

<sup>1</sup> 参见联合国秘书长提交给安理会的报告：前引文，第 41 段。

<sup>④</sup> 新华社联合国 2000 年 2 月 24 日讯。

<sup>⑤</sup> See Oliver Furley & Roy May Edited *Peacekeeping in Africa*, Ashgate Publishing Ltd 1998 pp. 40–41.

作用的重要理论武器。

2004年和2005年,联合国秘书长分别提交了两份报告:《一个更安全的世界:我们共同的责任》和《大自由:实现人人共享的发展、安全和人权》。这两份文献采用“保护的责任”理论,主张扩大联合国在危机和安全方面的责任与能力。主要体现在以下几方面:首先,该理论主张主权国家有责任保护本国公民免遭可以避免的灾难——免遭大规模屠杀和强奸,免遭饥饿,但是当它们不愿或者无力这样做时,必须由更广泛的国际社会来承担这一责任。国际社会可以采取军事和非军事的手段来承担此责任,其中联合国安理会拥有绝对权力,区域组织可以在联合国授权下采取行动。“保护的责任”还被纳入了2005年联合国《世界首脑会议成果》文件。它对国家主权的内涵、国家主权平等原则,以及不干涉内政原则等将产生深远的影响。其次,维和方在必要时可以使用武力。报告认为,如果和平预防措施失败,如果目前提出的预防措施都无法阻止战争和动乱的发生,如果长远性威胁变成紧迫性威胁,或紧迫性威胁变成实际威胁,或非紧迫性威胁最终变成非常实际的威胁,除了使用军事力量外,其他措施似乎都无法阻止,在一些特殊情况下有效的集体安全需要得到军事力量的支持。该报告提出了一套准则——正当性的5个标准,认为安理会(和任何参与作出这种决定的人)在考虑是否授权使用军事力量或是否使用军事力量时,都应参照这些标准,采用这些准则(威胁的严重性、正当的目的、万不得已的办法、相称的手段和权衡后果)。’报告还建议应把这些授权使用武力的准则列入安理会和大会的宣告性决议。最后,对于如何预防对集体安全的威胁,报告强调要改进制裁和调解的措施。

从这两份联合国文献来看,联合国试图从法理上加强它在危机和冲突中的快速反应能力,以避免类似卢旺达大屠杀的悲剧重演。但是,目前这些调整仍有较大分歧,特别是主权的责任和是否使用武力。关于主权的责任,有学者认为,就如何判定一国政府是否有能力和意愿来保护其公民的问题,文件并没有作详细规定,而这一问题又直接涉及国际社会是否可以对该国进行干预,包括军事干预,所以这是该文件的一个缺陷,仍

然需要国际社会对此作进一步的磋商和讨论。<sup>④</sup>对于使用武力,有学者认为,联合国相关理论受到美国“预防性”攻击和“先发制人”战略影响,有可能导致“非法使用武力”<sup>⑤</sup>。对于国际社会中处于弱势的发展中国家,由于国内社会问题和矛盾较多,更担心别有用心的大国利用这些发展中国家内部的社会问题和矛盾作为干预它们内政乃至对它们进行军事打击的借口,例如苏丹问题和津巴布韦问题。中国政府也认为:“导致发生危机的原因和各类危机的情况不尽相同。就使用武力形成一个‘放之四海皆准’的规则和标准不现实,也易引起较大争议。是否使用武力,应由安理会视冲突实际情况逐案处理。”<sup>⑥</sup>

作为当今世界上最重要的国际组织,联合国在国际和平与安全问题上绝对的主导权。虽然与现实存在落差,联合国加强自己应对危机和冲突的责任与能力的努力必将对未来非洲产生重大影响。最直接的影响是自2000年联合国逐步加强了对非洲危机和冲突的介入。这表明联合国已经逐渐从索马里和卢旺达维和失败的阴影中走了出来。对于非洲而言,这未必不是一个福音。

(责任编辑:安春英 责任校对:邢永平)

<sup>①</sup> 联合国安理会批准或同意使用武力时须考虑5个正当性的基本标准:(1)威胁的严重性。扬言要对国家或人类安全造成的伤害,是否足够明确和严重,按照初步证据应当使用武力?如果是国内的威胁,它是否涉及灭绝种族和其他大规模杀戮、族裔清洗或严重侵犯国际人道主义法行为,是否实际存在或恐怕很快会发生?(2)正当目的。是否明确无误地表明,不管有无其他目的或动机,拟议的军事行动的主要目的是制止或避免有关威胁?(3)万不得已的办法。是否已经探讨通过非军事途径消除有关威胁的各种办法,且有正当理由认为其他措施不会取得成功?(4)相称手段。拟议的军事行动的范围、时间和强烈程度是不是应对有关威胁起码需要的?(5)权衡后果。是否有相当的把握认为军事行动可以成功消除有关威胁,且行动的后果不会比不采取行动的后果更坏?参见联合国“威胁、挑战和改革问题高级别小组”的报告:《一个更安全的世界:我们共同的责任》,2004年12月13日,第55~56页。

<sup>④</sup> 参见李斌:《评析保护的责任》,载《政治与法律》,2006年第3期,第77页。

<sup>⑤</sup> 杨泽伟:《联合国改革的理论基础和法律依据》,载《国际问题论坛》,2007年秋季号(总第48期),第35页。

<sup>⑥</sup> 中国外交部:《中国政府关于联合国改革的立场文件》,2005年6月7日。