从阿富汉战争、伊拉克战争看联合国在当今国际反恐中的地位和作用

牛志军，邹前

（国际关系学院 研究生部，北京 100091）

[摘要] 9·11后的国际安全形势日趋复杂。某些国家作为国际恐怖主义的受害者，近几年在打击恐怖分子的过程中却逐渐失去国际社会的支持。而恐怖主义在国际社会的共同讨伐下，活动反而更加频繁，手段也更加残忍，最近又有“反弹”的趋势。同时，联合国这一个二战后最大、最权威的政府间国际组织，在21世纪之初既要应对以恐怖主义为代表的非传统安全带来的挑战，又必须面临一些大国日益露骨的单边主义对它的权威的考验。联合国在当今国际反恐中向何处去，对国际社会全体成员来说，就是一个非常紧迫的、关系到每一个国际成员未来的安全福祉的课题。

[关键词] 阿富汉战争；伊拉克战争；恐怖主义；单边主义；联合国

[中图分类号] D813.2 [文献标识号] A [文章编号] 1004-3489(2004)06-0023-05

9·11后的国际政治舞台凸显两大矛盾：一是恐怖主义与反恐怖主义矛盾。美国遇袭后，外交重心迅即转移到打击国际恐怖势力上，“反恐”成了布什政府的第一要务。世界各国亦开始围绕“反恐”与美调整关系，大国关系产生良性互动，恐怖主义成了国际社会的众矢之的。另外一大矛盾是单边主义与反单边主义的矛盾。9·11后美国发动的一连串的军事行动某种程度上重创了国际恐怖主义势力，但与此同时，美国对外政策中的单边主义色彩也越来越明显，尤其对联合国维护国际和平与安全的权威提出了挑战。这两大矛盾时而并行发展，时而交织在一起，使得国际形势变得日益错综复杂。

一、“反恐谋霸” 双管齐下

从2001年9月11日至同年10月6日美国正式对阿富汉塔利班政权进行军事打击前，美国借着国际社会对美同情及对恐怖分子谴责之“东风”，展开强大的外交攻势，以确保对阿军事行动的成功。

首先，美国强调各国“不是站在美国一边，就是站在恐怖分子一边”，竭力组建国际反恐同盟。[1] 事情的发展后来证明，美国的“反恐外交”是极其成功的。它不仅得到了北约、澳大利亚和亚洲等盟国的全面支持，同时还获得了中国、俄罗斯和巴基斯坦等国的支持与合作。甚至原来被美列为“恐怖主义国家”的苏丹、伊朗和叙利亚也都在美国的压力和拉拢下，对打击恐怖主义表示了不同程度的支持。

其次，美国对阿采取军事行动之前，其政府高官频繁发表讲话，强调“反恐战争”不是针对穆斯林世界的战争，而是对恐怖势力的战争，尽力消除各国穆斯林心中将即将爆发的战争同“文明冲突”联系的想法。美政府甚至为此作了一系列努力，如把军事行

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

动代号从“无限正义”改为“持续自由”，对阿军事打击同对阿空投救援同步进行等。

第三，在美国的要求下，联合国于 2001 年 9 月 28 日通过具有法律约束力的 1373 号决议，要求世界各国查处和冻结在各国金融机构的经济来源。至同年 10 月 10 日，已有 111 个国家开始执行此决议内容。[2] 在此之前，联合国安理会还一致通过 1368 号决议，呼吁成员国同恐怖分子及窝藏恐怖分子的人作战，从而为美国即将发动的军事打击提供了巨大的机动余地。[3](P.85)

阿富汉战争的结果表明，美国的“反恐外交”获得了国际社会前所未有的广泛支持，战争本身也取得了巨大成功。通过此次战争，美如愿以偿地推翻了塔利班政权，沉重打击了拉登为首的“基地”恐怖主义组织。但同时，美国反恐不忘谋霸。它抓住这一千载难逢的机会，在中亚地区进行军事渗透，扶植亲美政权，继而填补了美对该地区觊觎已久的战略空白。

美国通过阿富汉战争固然得到不少好处，可是“福兮祸所倚”。美国发动的主要依靠武力进行的反恐斗争不仅不能根除恐怖主义，还势必会给自己带来一系列负面影响。

第一，以暴易暴只能激起穆斯林世界更多的不满和反抗。阿战是一场世界上现代化的国家用最现代化的武器，向一个经济落后的穆斯林政权发动的战争，许多穆斯林国家都认为这是典型的恃强凌弱。美国在 9·11 事件中死亡 3000 多人，而美国在阿战中为了捉拿本·拉登，炸死 4000 多阿富汉平民，炸伤数万，几百万人流离失所。此外，美在反恐战争初期点名的 7 个“恐怖主义国家”中，除北朝鲜之外，全都是穆斯林国家。将如此众多的穆斯林国家列为攻击目标，只能使美在穆斯林世界进一步不得人心。

第二，以色列沙龙政府搭乘小布什的“反恐列车”，巴以冲突愈演愈烈。阿战爆发后，巴以局势日益恶化，双方冲突不断升级。造成这种情况的很大一部分原因是布什政府一味偏袒以色列，而以色列沙龙政府则在美国的庇护下，有恃无恐，将巴勒斯坦民族自治机构主席阿拉法特领导的巴解组织列为“恐怖组织”，肆意对其进行打压，不仅引起穆斯林世界的不满，甚至在欧洲都引发排犹浪潮。

第三，美政府对恐怖主义产生的根源熟视无睹，甚至拒绝反省自身对外政策失误，贻害无穷。欧盟负责共同外交与安全事务高级代表索拉纳曾说过“没有任何理由可为恐怖主义辩护，但也没有任何理由忽视恐怖主义产生的根源”。[4] 9·11 后，包括西方许多发达国家在内的国际社会普遍认识到一个问题，即恐怖主义在全球的肆虐同经济全球化过程中地区和国家间贫富差距拉大及穷国的“被边缘化”不无关系。但美国政府依然以强权确保其海外利益，对它遭受恐怖袭击的深层次原因视而不见。

阿富汉战争结束仅一年多时间，伊拉克战争爆发。伊战是美国策划已久的、旨在使伊拉克“改朝换代”的战争。只所以是说是策划已久的，是因为在阿战爆发的第二天，美驻联合国大使内格罗蓬特就致信联合国安理会，称美国在反恐行动中可能会袭击阿富汉以外的国家和组织。随后，美国防部长于 2001 年 10 月 9 日在美福克斯访谈节目中，明确将伊拉克列为“恐怖主义国家”。2002 年 1 月 29 日，美总统布什在国会发表国情咨文，将伊拉克、伊朗、朝鲜三国称为“邪恶轴心”，指责这些国家“开发与拥有大规模杀伤性武器”、“对美与世界和平构成严重威胁”，扬言“美将尽快采取行动解除这些国家武装”。由此可见，通过军事行动推翻萨达姆，改造伊拉克政权，进而改造“大中东”，一直是美国小布什政府反恐战争计划的一个重要组成部分。

与阿战截然不同的是，美国的单边主义行径在这场伊拉克危机中体现得淋漓尽致。其最突出表现是再一次跳过联合国，无视联合国宪章和国际法挑起对伊战争。

应该说，自 2002 年 11 月 8 日联合国安理会通过 1441 号决议以来，特别是自 2002 年 11 月 27 日以汉斯·布利克斯为首的联合国监测、检察和视察委员会(简称“监核会”)在伊境内的武器核查工作正式恢复以后，驻伊武器核查人员的核查工作取得了积极进展。在此情况下，国际社会普遍认为，要达到联合国 1441 号决议目标，最重要的是给核查小组以充

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

分的时间，要求伊方无条件地、充分地与核查人员合作，从而在联合国框架内和平解决伊拉克问题。然而，美英等国坚持说萨达姆在欺骗联合国，强调“外交解决伊拉克问题的时间已用尽”。

2003 年 3 月 16 日，美国、英国、西班牙、葡萄牙等四国在大西洋亚速尔群岛举行会晤，讨论伊拉克问题。此次首脑会晤的唯一成果是明确了 2003 年 3 月 17 日是联合国安理会继续就伊拉克问题保持外交行动的最后期限。亚速尔会议表明，美国不顾国际社会尤其是联合国为和平解决伊拉克危机所做出的努力，甚至无视法、德等其北约盟国的强力反对，已下决心对伊动武。亚速尔会议结束仅三天，伊战爆发。

伊拉克战争对于以小布什为首的新保守派来讲，一定程度上是美单边主义的胜利。此种胜利不仅表现在战前美“成功”绕开联合国，组建“志愿联盟(Alliance of Willing)”，还体现在军事行动结束后，联合国对美单边主义的妥协。2003 年 3 月 28 日，联合国安理会通过 1472 号决议，就伊“石油换食品”协议做出新安排，实际上剥夺了萨达姆在这一问题上的权力。5 月 22 日，安理会通过 1483 号决议，解除联合国对伊长达 10 余年的制裁，事实上确认了美英占领伊拉克的合法性。美英在伊成立临时管理委员会后，安理会又通过决议对此表示欢迎。

显然，联合国一次又一次的妥协在一定程度上助长了美国的霸气。但令美国人感到遗憾的是，美国的霸气在伊拉克并没有使它“从一个胜利走向另一个胜利”，而是遇到了许多意想不到的困难。

首先是伊战后重建问题。据专家估计，伊战后重建至少需要上千亿美元，仅电力系统的恢复就需要 200 亿美元。[5](P. 284)这笔钱从何处能得到呢？众所周知，第一次海湾战争中，美国不仅没有自掏腰包一分钱，反而净赚了几十亿。但此次伊拉克战争情况大不相同，美国既没有争取到大多数盟国的支持，更没能得到联合国的授权，跟随者寥寥，美国开始觉得无力独自应对伊战后重建。2003 年 9 月 23 日，美总统布什在联合国第 58 届大会上发表讲话，希望拓展联合国在伊发挥作用空间，使联合国“可以帮助伊拉克制定宪法、监督大选和培训公务员”。

其次是战后伊拉克安全形势不断恶化，反美武装力量频繁制造大规模恐怖袭击，造成美英联军重大人员伤亡。迄今为止已有 1000 多名美军士兵遇袭身亡，大大超出战争中死亡的人数。此外，随着伊拉克被占时间的拉长，伊反美力量恐怖袭击的目标已从只针对美英联军扩至清真寺、联合国驻伊总部、警察局，甚至外国公司驻伊工作人员。

再次是战后美英联军虐俘丑闻曝光，伊普通民众反美情绪高涨。本来，美军占领伊拉克以后，为了捉拿萨达姆及消灭不时出现的反美武装抵抗力量，频繁使用武力，造成大量伊平民伤亡，以致于伊百姓高呼“萨达姆杀死我们，但布什活埋我们”。[6] 2004 年春季以来，世界各大媒体相继刊出美军虐待伊拉克战俘的消息及照片。国际社会对这些虐俘行为感到愤怒之外，更多的感觉是震惊。国际社会无法接受，一个口口声声讲“民主”、“人权”的国家，一个声称要“解放伊拉克人民”的国家，竟然无视国际法的有关规定，以种种不人道的方式对敌方战俘进行虐待。总之，美国的虐俘丑闻不仅使美国在国际上长期扮演的“人权卫士”角色不攻自破，还使得美军在伊拉克靠武力取得的胜利大打折扣。

最后，虽然美英联军在伊拉克掘地三尺，至今仍未找到任何证据证明伊拉克拥有大规模杀伤性武器。此外，根据美“9·11 独立调查委员会”6 月 17 日公布的调查结果显示，萨达姆同本·拉登的基地组织没有任何联系。而这两条正是美国借以对伊发动战争的冠冕堂皇的借口。

二、成绩卓著　硕果累累

从阿富汗战争、伊拉克战争可以看出，虽然一些国家对待联合国的功利主义做法时有发生，但到头来它们还是要认识到，国际反恐少了联合国的主导还真不行。实际上，自上个世纪六七十年代国际恐怖主义开始泛滥时起，联合国就一直在发挥国际反恐协调的作用。

首先，联合国在确立国际反恐法律体系方面做

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

出了重要贡献，联合国宪章本身体现的现代国际关系准则及国际社会在此基础上制定的相关国际法是现代反恐的法律依据。1972 年 12 月联合国成立国际恐怖主义问题特设委员会，针对某些专门领域的恐怖活动，制定了一系列专门的反恐法律文件。1994 年 12 月和 1996 年 12 月联合国相继通过《消除国际恐怖主义措施宣言》和《消除国际恐怖主义的措施》两个重要文件。2002 年 4 月，联大通过的《打击向恐怖主义提供财政资助的国际公约》生效。

其次，联合国多次就国际反恐召开会议，发表反恐声明和宣言。这些声明和宣言有力地促成了各成员国就开展反恐达成共识，并展开广泛有效的合作。2001 年底和 2002 年初，安理会两次召开以反恐为主题的外长会议，就加强国际反恐合作通过两项行动宣言，呼吁国际社会恪守联合国反恐决议，尽一切可能加强合作，全力打击恐怖主义。

第三，联合国多次在反恐关键时刻通过重要决议，为国际反恐打下坚实的法律基础。2001 年 9 月 28 日，联合国安理会通过 1373 号决议，援引《联合国宪章》第七章，要求成员国不惜一切代价打击恐怖主义。同时采取有力措施，冻结任何涉嫌从事恐怖主义行为的资金，对向其提供资金或经济来源的组织进行严厉打击。1373 号决议有力地显示了 9·11 后联合国在建立国际反恐联盟方面的作用。2004 年 5 月 22 日，联合国安理会通过 1483 号决议，决议进一步明确了联合国在伊拉克重建中的作用，意味着美在单边行动后，又一次不得不承认联合国在制定和维护国际行为准则方面的权威地位。2004 年 3 月 26 日，联合国安理会通过 1535 号决议，要求各国尽快加入《打击恐怖主义国际公约》，全力支持全球反恐行动，加强地区和国际层面的反恐合作。

三、面对挑战　与时俱进

在承认联合国作为当今世界集体安全体系的核心，尤其是联合国安理会在国际反恐大业中最具权威性、合法性的同时，我们透过阿富汗战争与伊拉克战争也应看到联合国目前所面临的挑战。挑战主要来自两个方面：一是美国单边主义对联合国在国际安全事务中发挥主导地位的影响；一是联合国集体安全机制面临的改革问题。

冷战结束后，美国作为世界惟一超级大国，在政治、经济、军事、科技等综合国力各方面都远远走出包括其西方盟国在内的世界其他主要力量。然而，冷战后美国历届政府的考量不是如何利用这一独一无二的机遇和地位维护世界和平、促进全球经济发展，而是将这些资源当作其实现全球战略、推行单边主义的强大后盾。仅在小布什政府的第一届任期内，美单边主义就出现大踏步发展的趋势：大力推行国家导弹防御计划和地区导弹防御计划，同时利用 9·11 在美国内造成的恐慌，无视国际社会的强烈呼吁，单方面退出 1972 年和前苏联签订的《反导弹条约》；公然退出前政府签订的旨在抑制全球气候变暖的《京都议定书》；在中东地区不加掩饰地偏袒以色列，导致中东和平进程严重受挫；从其全球大战略出发，在伊拉克问题上，再一次绕过联合国，以反恐为名对伊武力进行“改朝换代”。

事实上，自二战末期美国与苏英筹划成立联合国时起，美国的意图就是将联合国作为战后在全球推行美霸权政策的工具。只是在冷战那个特殊年代，美国实难单独控制联合国，联合国当时就成了美苏“斗法”的舞台。苏联解体后，美终于可以放开手脚“大干”一场，于是开始在世界各地频繁使用武力，美国大兵的身影也相应地不断出现在中东、东南欧、东亚等地。

伊拉克危机发生后，由于在发动战争问题上“一再”受到联合国的“阻碍”，美以小布什为首的强硬派摆出一副改造联合国、改造不成就另起炉灶的架势。为此美国作了两手准备：一是坚决推动安理会改革或鼓吹干脆退出安理会；一是建立以美为中心的新联盟或以八国集团取代联合国。但是，在经济全球化、政治多极化加速发展的今天，国际上大多数国家都认为联合国在国际事务中的主导地位应得到加强而不是受到削弱。英国的《经济学家》曾就此刊发文章：“美国不能单独统治世界。如果联合国不存在，它将会被创造出来。”伊拉克战争向世人表明，美国

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

的霸权主义和单边主义行径对《联合国宪章》构成愈来愈严重的挑战。在此种形势下,联合国面临如何"与狼共舞"的局面。如果不满足美国的要求,美还会在未来的国际事务中绕开联合国,联合国的地位和作用将不可避免地被继续削弱;如果一味地与美保持一致,也会对联合国主持正义的国际形象造成伤害,同样发挥不了正常作用。

伊拉克战争给联合国提出的另一个挑战是,二战后建立起来的以"集体安全"与"大国一致"原则为核心的国际安全体制是否已经失去存在的意义?答案自然是否定的。但我们也不能忽视这样一个事实,即冷战结束以来,在许多时候需要制止武力时,联合国不能制止;在许多地方需要采取集体行动时,联合国又无法采取集体行动。20 世纪 90 年代发生在卢旺达的大屠杀和北约发动的科索沃战争就是例证。此次伊拉克战争在一定程度上更加深了国际社会对联合国集体安全机制的怀疑,"没有哪个理智的国家会相信,联合国宪章能保护它的安全。"[7]

众所周知,59 年前诞生的联合国的一个重要指导思想就是"大国一致"原则。但该原则在委以大国制止战争、维护和平等"重任"的同时,又为大国在国际事务中借"保护世界和平"推行霸权主义提供了方便。因此,为了使联合国安理会切实担当起维护国际和平与安全的重任,必须对之进行必要的、公正合理的改革。中国古人就有"世易时移,变法宜矣"的说法,面临新形势、新任务和新挑战,安理会也应与时俱进。[8](P.31)对安理会的改革既要符合当今国际关系现状,优先增加发展中国家的代表性,又要不断加大安理会工作的透明度,提高其工作效率。安南秘书长前不久提议成立联合国改革名人小组,就是很有意义的创举

总之,当今国际形势严峻复杂,任何国家单枪匹马都无法应对。伊拉克战后的局势清楚表明,单边主义不仅不能带来和平与安全,还可能对各国间既有的合作与信任造成不必要的损害。在处理如何打击国际恐怖主义这一全球性问题时,国际社会的每一个成员都应严格遵守《联合国宪章》的规定,切实尊重安理会在维护国际和平与安全方面的核心地位,密切合作,多方努力,尽快消除这颗危害 21 世纪人类安全的毒瘤。

[参考文献]

[1] George·W·Bush. Address to a joint session of congress and the American People [EB/ON]. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920—8.html, 2001—09—20.

[2] 朱锋. 美发动阿富汉战争及其近期反恐政策[J]. 和平与发展, 2001(4).

[3] 美国与联合国在反恐怖主义战斗中应共同发挥作用[N]. 参考消息, 2001—09—23(7).

[4] 冯仲平. 欧美关系走向松散化[N]. 环球时报, 2004—07—02(18).

[5] 冯康波. 世界政经年报[M]. 兰州: 兰州大学出版社, 2004.

[6] 血雨腥风费卢杰[N]. 参考消息, 2004—04—30(3).

[7] Michael·J·Glennon, Why the Security Council Failed [J], Foreign Affairs (Volume82), 2003(3).

[8] 沈国放. 始终发挥安理会重要作用 维护国际和平与安全[J]. 国际问题研究, 2004 年(1).

(责任编辑 双木)

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net