

美国在联合国秘书长人选上的如意算盘

中国社会科学院美国研究所 何兴强

现任联合国秘书长科菲·安南将在今年年底第二个五年任期结束后离职,目前围绕谁将成为这个世界上最大的政府间国际组织的掌门人,国际外交界角逐活动正在悄然进行,而作为联合国最大的会费缴纳国的美国,对此又将有何意图?

链接

英国《独立报》2月16日报道的下届联合国秘书长最有希望的候选人:潘基文。韩国外交部长,61岁,曾在联合国就职,参与朝鲜核谈;玛丽·罗宾逊,全球化伦理推广组织主席,61岁,曾于1990至1997年担任爱尔兰首位女总统;凯末尔·德尔维什,土耳其人,联合国发展计划署署长,57岁,前土耳其经济部长;若泽·拉莫斯·奥尔塔,东帝汶外交部长,56岁,曾获诺贝尔和平奖;瓦伊拉·维基耶-弗赖贝加,拉脱维亚总统,69岁,人称“波罗地海铁娘子”,对伊拉克战争的支持使其成为争议人物;贾扬塔·达纳帕拉,斯里兰卡总统的高级顾问,67岁,曾参与与斯里兰卡叛军的谈判;亚历山大·克瓦希涅夫斯基,前波兰总统,51岁,去年使波兰加入欧盟。并与北约加强联系;托尼·布莱尔,英国首相,52岁,积极支持联合国发展目标;素拉杰·沙田泰,泰国副总理,47岁,属于亚洲的正式候选人。

(中新网2月16日报道)

对亚洲候选人的排斥

联合国宪章对如何挑选联合国领导人,仅规定其秘书长由联合国大会根据安理会的推荐任命。由于宪章缺乏明确的规定,多年来形成了一些不成文的惯例,如秘书长不能出自安理会五个常任理事国中的任何一个国家。秘书长应来自不结盟国家以及地区轮换等。按照其中的地区轮换惯例,来自非洲的安南卸任之后,下一位秘书长应出自亚洲。世界各国以及安南也都表示了这样的观点。根据联合国宪章的规定,候选人必须获得中国、法国、俄罗斯、英国和美国这五个拥有否决权的常任理事国的一致同意。不言而喻,作为世界唯一超级大国的美国在这个问题上的影响是最大的。正当亚洲各国候选人积极为此准备和游说之时,美国发出了不同的声音。

美国驻联合国大使博尔顿2月16日表示,美国不接受地区轮换原则,认为“应该选择最符合条件的人,不管来自世界上哪个地区”。“秘书长应该是一个在管理方面具有广泛经验的人,能够领导联合国进行一系列重大改革”。博尔顿还提出“在实践中地区轮换的原则并不存在。联合国分五个地区集团……西欧曾有一位秘书长,拉丁美洲一位,非洲两位,亚洲一位,东欧一个也没有”。博尔顿的这些言论意在为打破联合国秘书长人选的地区轮换惯例造舆论,使美国在未来选择中意的人选方面具有更大的自由度,以使联合国的政策服务于美国的外交政策和国家利益。

美国的好恶标准

从与最近两任联合国秘书长的关系来看。美国非常看重联合国秘书长是否“对美国的胃口”。1996年,时任秘书长加利第一任期满后面临连任的问题,从历史上看,从来没有哪位秘书长没有干完两届的,加利也得到了安理会除了美国之外的14个理事国的支持,但美国坚决反对加利。原因就是加利“不听话”,不够“驯服”,加利曾和美国在处理索马里、波黑问题时发生矛盾,在1994年卢旺达种族大屠杀问题上他也曾指责美国不肯出兵,并多次在演说中批评“某些大国”在联合国推行“强权政治”,对美国拖欠联合国会费提出直率批评。在美国的坚决反对下,加利退出竞选,美国中意的安南成为新一届联合国秘书长。

安南是美国中意的人选，美国对他的选择也得到了回报。克林顿政府的外交政策注重联合国等多边机制的作用，推行的是多边主义外交，在美国的领导下合作解决国际争端。在这点上安南与美国“配合默契”。1999年美国打着“人权高于主权”的旗号，领导北约在未得到安理会授权的情况下轰炸南斯拉夫。正当国际社会等着安南抨击美国这种明显违反国际法做法的时候，他却却在联合国提出“国际社会不应该容忍大规模地、有计划地违反人权的行爲，无论这种违反发生在何处”。实际上支持了北约的行动。后来更是迅速批准以“战争罪”起诉米洛舍维奇，使得北约的军事行动披上“合法”的外衣。

从一意孤行到巧加利用

冷战结束后，美国越来越重视联合国的作用，在处理国际问题上越来越多地借重联合国，联合国已日益成为美国外交政策的延伸和一个重要组成部分。从布什政府与联合国的关系来看，当年新保守主义色彩浓厚的布什班子成员一意孤行，奉行单边主义，抛开联合国进攻伊拉克。而如今，布什在伊拉克问题上不能脱身，又面临“反恐”以及伊朗核问题等难题，加上布什当局内许多“新保”分子已经离开，布什政府开始注重多边外交。在这样的情况下，布什政府要借联合国的力量来为其外交政策服务。最近数月，在商谈黎巴嫩和叙利亚问题、伊拉克问题、联合国在解决伊朗核计划中的角色问题、禽流感问题以及布什政府一直坚持要单独处理的其他问题时，联合国官员发现华盛顿的态度比以前要热情。

具体来说，布什政府在国际上面临着如伊朗核问题，伊拉克问题，朝鲜问题以及古巴和叙利亚等问题。要想使这些问题的解决符合美国的利益，美国必须借助联合国的力量，选择一个不会“忤逆”的秘书长对其是至关重要的。比如，当前的伊朗核问题使安理会成为人们关注的焦点，联合国秘书长可以在这类问题上发挥重要作用。让一个强硬的秘书长对那些“表现不佳”的国家或“无赖国家”施加压力，符合美国利益。另外美国要在全世界推动民主与人权，也需要借助联合国这个舞台，目前美国试图改革联合国人权委员会就是出于此目的。同样，没有秘书长的合作，美国的此项改革也很难进行下去。

说得更直接一些，美国表示的要寻找一位“敢于大胆作出艰难决策的强势管理者”的说法，其实就是要寻找一位能够使联合国适应美国政策的人，他可以是一个“温和的多边主义者”，但要相信美国的利益符合世界的利益，更不会将美国的行动称为“非法”。因此，美国才抬出自己的标准，反对地区轮换惯例，从而能够保证美国中意的人选当选此要职。

打破惯例，只手遮天？

从布什政府强行任命博尔顿为驻联合国大使以来，布什希望改革联合国，选择“称职”秘书长，以使联合国能更好地为美国国家利益服务的意图已经慢慢显露出来。据一位美国分析家的说法，博尔顿是布什的“政治孪生兄弟”，布什对其“完全信任”。他是一位新保守派人士，忠诚的共和党人，美国外交政策鹰派的代表人物，一向反对多边主义，认为国际法没有效力。是联合国坚决的反对者。当联合国否决了美国进攻伊拉克的计划时，博尔顿称这是为什么不交纳联合国会费的进一步证据。安插一个强硬的反联合国人士担任联合国大使，布什改造联合国的决心昭然若揭。从个人作风上来看，大嘴巴的博尔顿好斗、固执、不合作、不妥协的个性正是布什希望在联合国推行全面改革的恰当人选。另外，博尔顿捏造反恐情报力促美国对外开战的做法正合布什的胃口。布什需要博尔顿“盯牢”联合国。以保障美国在世界的主导地位。

博尔顿上任以来，美国开始制定有利于美国的联合国全面改革的指导方针。首先，博尔顿激烈批评联合国存在的各种问题，包括伊拉克“石油换食品”计划丑闻、联合国维和人员性虐待丑闻等，称联合国被管理不善、腐败和性丑闻绊住了脚，各成员国对自己的力量缺乏基本信心，联合国在国际事务中影响力越来越小，应该对联合国进行全面的改革。要进行全面改革，拥有巨大权力的联合国秘书长的人选是关键问题。然后，针对此问题，美国进一步提出，挑选一位称职的联合国秘书长是非常重要的，那么，什么样的人才是称职的呢？美国现在给出了答案：一位具有管理经验的人是最适合的人。为此，必须打破地区轮换惯例，挑选出最适合的人来担任此职务。

美国由此掀起了打破联合国秘书长地区轮换惯例的舆论。反对由亚洲候选人出任下届联合国秘书长，希望按照自己的想法让美国中意的人选担任此职。

至于具体的人选，美国现在建议较为亲美的东欧地区候选人如波兰前总统亚历山大·克瓦希涅夫斯基和拉脱维亚女总统弗赖贝加为候选人，角逐联合国秘书长职位。东欧国家也积极响应。但按照克林顿政府时期美国驻联合国代表霍尔布鲁克的说法，真正可能的当选者也许还没有浮出水面。美国所谓“联合国不应受地区轮换体制的束缚，应该让最优秀的人担任联合国秘书长”的理论并没有错，但是和美国自己的选举体制一样，有些传统很难被抛在一边。何况还面临来自亚洲各国的正当要求，美国要完全按照自己的意愿，困难还是不小。