

GJWTCKYC
国际问题参考译丛



Phyllis Bennis

发号施令

——美国是如何控制
联合国的

Calling the Shots

How Washington
Dominates
Today's UN



[美] 菲利斯·本尼斯 著 陈遥遥 张筱春 译

新华出版社

国际问题参考译丛

发号施令

——美国是如何控制联合国的

(美) 菲利浦·本尼斯 著

陈遥遥 张筱春 译

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发号施令：美国是如何控制联合国的 / (美) 本尼斯 (Bennis, P.) 著；陈遥遥、张筱春译. — 北京：新华出版社，1999.7
(国际问题参考译丛)

ISBN 7-5011-4497-4

I. 发… II. ①本… ②陈… ③张… III. 美国-关系-联合国 IV. D871.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 28979 号

Calling the Shots, How Washington Dominates Today's UN

Copyright ©1996, 1999 by Phyllis Bennis

Chinese translation copyright ©1998 by Xinhua publishing House

Originally published in the USA by Olive Branch Press

an imprint of Interlink Publishing Group, Inc

ALL RIGHTS RESERVED

中文简体字版权属新华出版社

发号施令

——美国是如何控制联合国的

[美] 菲利斯·本尼斯 著

陈遥遥 张筱春 译

*

新华出版社出版发行

新华书店经销

新华出版社激光照排中心照排

新华出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 11.5 印张 插图 1 张 238,000 字

1999 年 7 月第一版 1999 年 7 月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-4497-4/D·710 定价：21.80 元

序 言

厄金斯·查尔德斯

美国在诸多方面主导着联合国的事务，因此本尼斯夫人在这本书的最后着重讨论了有关联合国民主的问题。她提出这样一个问题，即进步的和民主的力量应该如何改变美国控制联合国的事实？在回答该问题时，首先应该让美国人民认识到美国不只是联合国的会员国，不只是一个强国，而且（至少在目前）它还是联合国的东道主国家。

在过去的49年内，美国拥有的这种特权和责任至少使它在《吉尼斯世界纪录》中占了一席之地，它称得上是“国际组织中最糟糕东道主”。毫无疑问，美国作为联合国的东道主却一再践踏《联合国宪章》；不仅如此，它还故意非法拒绝缴付联合国会费，几乎使联合国陷入破产的境地。美国的许多领导人以及新闻媒体还经常诋毁联合国，误导美国公众对联合国的看法。

我在联合国总部工作了10多年，亲眼目睹了美国在联合国可耻的所作所为。翻开这个“东道主”的主流报纸，就经常会发现攻击联合国的语句。联合国的职员会觉得自己似乎处于重重包围之中——好像是被扣留在美国的人质，而不是他的客人。

然而，当我突破重围与普通的美国人交谈时，我几乎无一

例外地发现美国公众对联合国的支持率总是处于很高的水平。今年的民意调查结果显示，尽管一年来美国右翼分子极力诋毁联合国，美国人民对联合国的支持率仍然达到 67%，与去年相比只是下降了 9 个百分点。美国的政客忘记了这样一个事实，即联合国是属于美国人民和其它各国人民的——它不是美国政府的财产。

冷战结束之后，世界并没有因此而变得更加太平。本书详尽分析了联合国对各种动荡局势和冲突所作出的反应，这正是该书的价值之所在。因为美国公众不大可能知道联合国的内幕，他们经常听到的只是参议员杰西·赫尔姆斯等人对联合国的抨击——这些人声称“联合国榨取了美国纳税人的数十亿美元”。

美国的政客仍然在对美国人民说，联合国是一个“庞大的、臃肿的官僚机关”，而且工作人员还不纳税。诚然，联合国需要进行机构改革，但是毕竟它的公务员在全球各地总共只有 5.2 万人。在数量上还比不上人口为 45 万人的怀俄明州公职人员的总数。此外，联合国的职员也分别向各自的国家缴纳个人收入所得税。

联合国面临的严峻事实是，美国一再敦促联合国精简机构，这使它在面对越来越多的挑战时已经感到心有余而力不足。联合国不仅资金匮乏而且人员短缺，可是又有多少美国人知道这一切呢？因此，本尼斯夫人在她这本出色的著作中提出的一个严肃问题实际上是美国民主本身存在的问题——联合国本来应该反映全人类的意志，但是美国及其北方盟国却践踏了联合国民主。因此，任何“尊重人类各种观点”的美国人都应该阅读一下此书。

内 容 简 介

冷战结束后,联合国重新获得了显要的地位。然而,在波黑、卢旺达、索马里等冲突地区,联合国在维和行动中却日渐乏力。

本书披露了大量鲜为人知的内幕:美国在安理会曾否决40多个谴责以色列的决议、美国在海湾战争期间曾在经济上贿赂安理会多数成员国、美国拖欠联合国巨额会费的用心何在等等,戳穿了美国在联合国玩弄的种种阴谋及其采取的“胡萝卜与大棒”的外交手腕,有助于加深人们对美国霸权主义和强权政治的认识,并使读者进一步了解联合国面临的各种问题。尽管充满忧虑,但作者对联合国面向21世纪的发展道路仍提出了自己独到的见解,并寄期望于联合国能够实现《联合国宪章》的宗旨,“使后世免遭惨不堪言的战祸”。

作者简介

菲利斯·本尼斯是一位作家、记者，还担任了联合国总部的电台播音员。她曾经与他人合作撰写了《变化了的国家：身处新的世界秩序》和《在风暴之外：海湾危机读本》两部著作。

目 录

序 言	1
-----------	---

导 言	1
-----------	---

第一章 联合国的创始人及其历史

●国际联盟的教训	8
●北方国家的势力占了上风	10
●联合国的成立：我们这些北方的国家	15
●非殖民化运动和南方的崛起	16
●强迫世界在朝鲜问题上“为了和平，联合起来”	19
●控制：布雷顿森林会议成立的机构超然于联合国	20
●不结盟运动的兴起：亚非等国家召开万隆会议， 挑战美英等北方国家	22
●美国退出联合国教科文组织（UNESCO）	28
●在大变革之后	30

第二章 海湾战争中联合国扮演的角色 和拥有的权力

●危机模式	34
●苏联的衰败导致两极体系解体	35
●回到联合国总部	39
●联合国走向战争	43
●安理会授权对伊拉克发动战争	46
●走向战争	50
●海湾战争之后的联合国	54
●布什政府“拥抱”联合国	56
●美国在全球全面出击	59

第三章 谁控制了联合国？ 为联合国的民主而斗争

●安理会的作用越来越大	66
●联合国大会的重要性被削弱	71
●金钱的力量	76
●秘书长由谁来当？	79
●重新塑造联合国	85
●美国倚重“布雷顿森林三驾马车”	86
●轻发展，重维和	89
●“联合国贸易和发展会议”与 “联合国工业发展组织”	93

第四章 维和、干预和新的世界秩序

- 新民族主义的出现 97
- 势力范围 99
- “人道主义干预”是为谁服务? 101
- 《和平纲领》的诞生 106
- 一支联合国部队? 112

第五章 华盛顿特色的维和行动

- 国会要求克林顿政府奉行单边主义 121
- 谁指挥? 谁控制? 125
- 训练部队是为谁维持和平? 129
- 地区和世界: 联合国、北大西洋公约组织和
其它区域组织 136

第六章 维和行动走向战争: 索马里、卢旺达、海地、波黑

- 索马里: 饥馑风暴行动 147
- 卢旺达: 恐怖的种族大屠杀 157
- 海地: 美国的后院 166
- 波黑: 世界新秩序没有经得起考验 175
- 难产的战犯审判法庭 183
- 克林顿面临的挑战: 既想干涉, 又不想付出代价 185

●解决问题的途径和存在的疑问	188
----------------------	-----

第七章 联合国实施的制裁：不平静的战争

●美国的制裁战略	196
●制裁古巴	199
●利比亚、伊拉克——美国眼中的“无赖国家”	201

第八章 备受世界关注的联合国会议

●联合国环境与发展会议：地球首脑会议	222
●到底讲谁的人权？	230
●人口与发展问题	240
●穷人成为世界关注的焦点——但他们仍然生活在 贫困之中	243
●《核不扩散条约》的审议和延长大会	248
●谁倾听世界的呼声？	261

第九章 中东和巴勒斯坦问题

●不欢迎阿拉法特来到美国	268
●巴勒斯坦上空的乌云——沙漠风暴	270
●联合国只能在中东和会的会场外徘徊	276
●巴勒斯坦问题	279
●克林顿“克隆”布什的中东政策	283
●重要的与次要的角色	287

第十章 结论：联合国的民主，联合国的改革

●联合国的改革	295
●安理会的组成	297
●安理会的权力	300
●为避免联合国的军事化而奋斗	301
●谁的议事日程?	304
附录一：联合国宪章	306
附录二：联合国组织机构、缩略语	339
附录三：联合国历届秘书长简介	342
主要参考文献	349
译后记	354

导 言



在海湾战争爆发之际，联合国安理会正在召开会议。会议从早开到晚一直没有停止，而此时外面夜幕已经降临。这是1991年1月16日的夜间。

聚集在安理会会议厅的外交官们都已经精疲力竭。他们围坐在会议桌前已达数月之久。1990年8月2日伊拉克入侵科威特以后，美国常驻联合国大使就要求联合国召开特别会议。自从那时起，这些外交官就一直在寻求解决海湾危机的外交途径，试图避免海湾地区发生全面战争。他们几乎是昼夜不停地在召开会议，但并没有取得任何积极成果。1990年12月份以后，安理会达成了共识，准备在美国确定的1991年1月15日最后期限之前不再讨论其它解决方案。战争似乎已经不可避免了。

那天夜间在安理会会议厅门外苦苦等待的记者也与外交官一样几乎整天都留在那里，长期以来无休止的会议、漫长的等待使得他们困乏不堪。当时谣传处于僵局的安理会会议将持续进行到夜晚10点，然后各位代表在加拿大外交使团所在地参加招待会之后再返回联合国总部。在23点之前可能不会复会，

这意味着又将开一个通宵的马拉松会议了。一些疲于等待的记者因此上楼回到各自的办公室去接着工作或核对电传稿。

当晚 6 点 30 分过后不久，几位记者跑下楼来到二楼的安理会会议厅。其中一位说：“巴格达的上空出现了什么东西，看不清楚是什么。”另外一位记者询问：“是否哪个安理会成员国的代表或联合国秘书长德奎利亚尔离开了会场？”有人回答：“没有，谁也没有见到他们。”一位联合国的保安人员听到记者们的谈话之后，赶紧跑进了安理会会议厅。还有一位记者三步并做一步奔下楼来，边跑边喊“他们正在轰炸巴格达，快去看 CNN（美国有线电视新闻网）”。

片刻之后，外交官们开始纷纷走出会议厅来到了休息厅。这里本来是记者采访外交官的地方，但这次诸位大使及其助手反而向记者打听起情况来了。由于谁也无法确定发生了什么事情，因此无论是外交官、联合国的职员或常驻记者，大家都急忙跑进办公室去收看有关“沙漠风暴”的实况转播。“联合国的战争”已经爆发了，可是安理会竟然是从联合国的一位保安人员和 CNN 的直播节目获悉的！它竟然不是从联合国秘书长和美国常驻联合国大使嘴里首先得到这个消息的！

在安理会会议厅楼上的新闻发布室，一大堆人挤在那里看电视。他们一言不发地盯着电视屏幕，看着一阵阵的爆炸亮光在闪动。谁也不知道该说什么。就在这天夜里，全世界其它地方也有数百万人在收看电视，在焦急地等待着。他们希望安理会能够控制，或至少能够监督对巴格达发动的空袭。但在联合国总部却没有一个人提出这样的建议。

这是一场联合国授权的战争，但实际上联合国对发起战争的形式、时间和地点却没有任何发言权。巴格达上空的爆炸亮

点是由美国飞行员驾驶着美国战斗机投下美国炸弹造成的。

当美军发起“沙漠风暴”后，联合国顿时成为世人瞩目的焦点。美国是堂而皇之地假借国际联盟的名义发动战争的，但事实上“联盟”只是一个骗局，联合国被排除在决策圈之外，只有华盛顿在发号施令。

冷战的终结改变了联合国的面貌。此前，在非殖民化时期和东西方对峙的岁月里，安理会基本上处于瘫痪状态。当时，联合国在美国的对外政策中也是无足轻重的。在里根执政时，美国对联合国的轻视和贬损达到了登峰造极的地步。联合国被华盛顿斥为第三世界的堡垒、社会主义的传播中心。美国终止了对许多联合国机构和项目的支持，它拒绝缴付的联合国会费也越来越多，达到了数亿美元。

80年代末苏联解体和冷战结束形成了新的国际政治格局。世界不再因为东西方冲突而处于分裂状态，美国声称“新的世界秩序”将给全世界的人民带来和平与繁荣。但是西方在经济上无情的扩张却突然使南北之间的贫富鸿沟变得更加突出，美国的观点也因此不攻自破。以前，美国一直以“防止共产主义扩张”作为在国际上采取行动的合法理由，而现在它需要为新的对外政策寻找一条依据。美国的政治家及其智囊人物认识到了联合国的作用。他们认为，在国际形势发生变化的情况下，美国或许可以开展新的联合国外交。联合国很快成为了美国推行对外政策的一个工具。人们也开始寄希望于联合国通过外交谈判解决热点地区的冲突。阿富汗、萨尔瓦多、纳米比亚和柬埔寨等长期冲突有望在联合国的努力下得到政治解决。联合国蓝盔维和部队因此在1988年获得了诺贝尔和平奖。尽管如此，美国却仍然没有完全改变轻视联合国的立场。

然而，1990年发生的海湾危机却使极不情愿的白宫不得不重新权衡联合国的价值。当时恰好是美苏对抗几乎接近尾声之际，美国急需为自己确定新的地位——一个没有对手的超级大国的地位。

布什总统及其助手很快就认识到了联合国的价值。海湾危机又为布什政府创造了极好的机会。安理会一致通过决议谴责伊拉克的侵略行径，但美国却谎称安理会“一致”支持美国向伊拉克摊牌。美国通过大棒与胡萝卜的外交手段使它的计谋最终得逞了。因此，当美国声称“沙漠风暴”是“全世界”对萨达姆发动的一场战争时，几乎没有外交官、新闻记者或国际问题分析家提出任何异议。

美国想做的就是假借联合国的名义，策划并发动五角大楼自己对伊拉克的战争。美国所不愿意的是与联合国或它所谓的“盟国”分享实际的决策权。

尽管指挥“沙漠风暴”的真正的权力杠杆掌握在美国手中，海湾危机也确实使联合国在全球政治中表现出新的作用。冷战结束和苏联解体使美国成为独一无二的超级大国，但是新的地区性紧张形势和新的权力组合使美国至少在表面上要维持多边主义。在这个新的时代，美国不想让它的单边行动被称为是推行赤裸裸的强权政治或践踏国际法，而希望能够在联合国得到“一致”的支持。

因此，保证联合国支持华盛顿的对外政策成了美国外交官的主要职责。这个原则是布什政府常驻联合国大使汤姆·皮克林确定的。

人们看到皮克林大使时，他几乎总是拿着与白宫保持热线联系的手机贴在耳边说个不停。在海湾危机漫长的几个月内，

皮克林像捏橡皮泥那样左右着安理会的意志和决定。

海湾战争结束之后，联合国在美国处理地区性危机的过程中仍然是一个关键的角色。随着东西方分裂的局面逐渐逝去，美国和其它国家的人民对联合国满怀憧憬，希望它能够带来一个和平的新世纪。或许《联合国宪章》所呼吁的结束“惨不堪言之战乱”、重申的“对基本人权之信念”以及“促成大自由中之社会进步及较善之民主”的理想已经接近现实了。

但是，人们期待和平的新世界的希望很快就破灭了。南北国家之间的贫富差距有增无减，新的民族主义和种族仇恨引发了不同程度的冲突甚至战争。美国及其北方盟国更多地利用联合国在危机发生地区（主要是在南方国家和地区）实施制造和平、维持和平以及强制和平的行动。

然而，在让联合国担负起这些责任的同时，美国等北方国家并没有向它提供财力、物力和人力等方面的保证。相反，往往是在各种危机逐渐酿成暴力冲突或人道主义灾难之后，才认识到联合国的“作用”。由于一方面冲突不断，另一方面联合国资金短缺、人员不足，权威性得不到保证，因此联合国在很多情况下无所作为也不足为奇了。

其中的根本原因是，美国对联合国无论是支持或者反对，都是从它自身的利益出发的。布什政府负责国际组织的副国务卿约翰·博尔顿对此毫无讳言：

根本就没有什么联合国。世界上只有一个不时听命于唯一的超级大国美国的国际组织。联合国在海湾战争中的胜利并不是因为联合国突然成功了，而只是因为布什总统领导下的美国展示了在国际上的领导能力和外交能力，建立了国际联盟……当美国发号施令时，联合国就会惟命是从。当联合国符合我们