

国家红十字会和红十字国际委员会的合作： 一种关键和追求的伙伴关系

让-吕克·布隆代尔 *

红十字国际委员会与国家红十字和红新月会保持着长期的紧密联系。根据国际红十字和红新月运动条例第三条，“国家协会是运动的基本单位和主力军。”在此意义上，红十字国际委员会将它们视为开展人道主义活动的特殊伙伴，近期关于组织展望的战略报告也重申了这一观点。在1997年9月16日给各国协会的一封信中，红十字国际委员会指出，“作为国际红十字和红新月运动的成员——以及创立者——红十字国际委员会为确保遵守基本原则而努力，并**主要**与国家红十字和红新月会及其联合会合作。”

本期评论主要关注红十字国际委员会与国家协会之间的合作。文章将试图阐明这种合作的原因及要求。关于红十字国际委员会为发展国家协会所做的贡献，1988年5月至6月期的评论已做过讨论，而且许多方面至今仍然正确，故本文只间接涉及该专题。红十字和红新月国际联合会承担了为发展国家协会提供外部支持的主要责任——它已就此主题通过了许多决定，出版了无数文献；而红十字国际委员会只起辅助作用，并未就此问题制定自己的政策，而是服从国际联合会作出的指示。另外，它需要明确表明对就其职权范围内的事务，与国家协会进行合作的态度，这也是下面讨论的目的。

合作：运动的基础

国际红十字和红新月运动（下面简称运动）创建初期，工作的重心是紧急人道主义救援行动以及对武装冲突受害者的困境作出及时且有效的反应，后来范围扩展至其它灾难性事件。多年来，国家协会及其联合会新开展的行动，已能处理影响个人或全人类的各种不同的痛苦和威胁——甚至超出了冲突或其它紧急情况。红十字国际委员会，就其自身而言，在下述两个涵括多个分支的领域中，保持了它的“特色”：

- 为武装或暴力冲突中的受害者计划并实施平等独立的国际人道主义救援行动；
- 制定、执行并传播国际人道法，建设性地参与发展有助于保护个人及人类尊严的法律手段和机制。

红十字和红新月国际大会以及运动以外的机构通过的运动条例和一些决议强调了红十字国际委员会须发挥的两个作用。1997年11月26日西班牙塞维利亚代表委员会上通过的《国际红十字和红新月运动成员关于组织国际性行动的协议》，又进一步肯定了上述任务。

红十字国际委员会承担具体责任，绝非要排斥与各国家协会的合作，不管后者是否受武装冲突的影响，需要红十字国际委员会采取行动，或者更概括而言，不管它们是否希望帮助国际人道法得到更多的尊重或者在救援冲突的受害者行动中并肩作战。相反，红十字国际委员会一直在努力，以保证在新的国家协会成立时，能制定遵守基本原则，特别是人道主义原则、公正原则和独立原则的条款，以及开展行动来帮助武装冲突受害者的条款。红十字国际委员会与各国家协会合作的愿望可追溯到红十字组织的起源。可以用事实来说明：红十字国际委员会负责承认各国家协会，并一贯监督后者是否尊重基

*让-吕克·布隆代尔担任红十字国际委员会国际红十字和红新月运动内部政策与合作处处长，原文为法文。

红十字国际评论

本原则以及代表运动的特殊标志——红十字和红新月。虽然红十字国际委员会并非总是以同样的活力和不懈的精神追求原来的目标，但是，长期以来，这种活力和精神却在不断地得到加强和聚集。

红十字国际委员会采取措施保护国家协会的正直(例如，防止外界可能的政治干涉)以及提高对基本原则的尊重。这些措施是加强这些国家协会战略的关键组成部分。它们同样有助于将运动成为世界范围内的人道主义行动的关键和自治的力量。作为表现其合作愿望的一种方法，红十字国际委员会在推动遵守基本原则的努力中，它特别强调对话与说服，这在为国家协会条例的制定及实施提供咨询或评价某一协会的法定机构所发挥的作用时，尤其如此。的确，尽管在一些例外的情况下不能排除制裁，但是，制裁一般并非为红十字国际委员会或国际联合会帮助某个处于困境的国家协会的最好方式。从中、长远的角度来看，最有效的方式是增强该协会的工作能力，促进其机构的发展。事实上，每个国家协会都在其组织内部及其所从事的活动中承担了知晓、适用和传播基本原则的永久职责。

合作行动：一个不断发展的过程

从红十字国际委员会与各国家协会一起采取行动以帮助冲突受害者开始，合作的总体目标就可界定为：平等、有效、快速地向受害者提供所需帮助。红十字国际委员会和与其合作的国家协会的联系程度随着以下两个主要因素发生变化：

- 该协会自身原有的能力（冲突之前）以及它为发展而投入资源的意愿；
- 政治上和物质上对任何冲突情势的制约，可能会在不同程度限制该国家协会的活动范围。

在日内瓦公约和运动条例中确立的红十字国际委员会作为一个中立的、独立的调解员的职能，可能促使该组织在特定情况下单独行动；而一个国家协会的职权并不局限于和红十字国际委员会一起采取行动。各国家协会有其自己特殊的任务，其中一些在冲突和暴力的情况下将继续存在。因此，红十字国际委员会和各国家协会正在共同努力，在一些领域努力建立和巩固它们的伙伴关系。

合作行动的范围众所周知，故在此只作简单的提示：

- 准备和开展计划或行动，目标是提高国际人道法和基本原则的知晓，促进人道法的实施，加强对标志的保护；
- 确保有效地组织和开展追踪服务（收集有关失踪人员的消息，安排分离的亲属之间交换信息，并帮助失散家庭团聚）；
- 在武装冲突和暴力实践中准备解救行动，必要时采取联合行动以救助伤者。

在上述所有领域中，培训是成功的关键之一。因此，红十字国际委员会——如果需要同国际联合会合作——向国家协会的工作人员和志愿者提供进一步的支持。它还必须进一步努力，引导自己的工作人员本着合作精神与运动的其它成员共事。

1997年6月，红十字国际委员会和各国家协会联合举办的项目之一就是红十字国际委员会为所有领域的工作人员举行的研讨会（其中许多人来自各国家协会）。会上，讨论了运动各成员之间合作的利弊。我们将列举以下一些失败的经验：

红十字国际评论

- 过分依赖某些国家协会提供外部帮助，或者一个项目的方向取决于捐赠者的利益（红十字国际委员会或某个“协办”国家协会），而不是考虑“主办”协会的长期发展；
- 国家协会的高级职员缺乏连贯性，或者在决定是否继续追随与他们的前任合作确定的目标时，过于反复（在某种程度上，这个问题同样存在于红十字国际委员会代表的领导或其他一些职员的交接中）；
- 由于缺少一份适当的发展计划，或者甚至是一份简单的需求评估和行动计划，只开展有限的项目，不考虑将来；
- 对红十字国际委员会的代表，培训不足，或者一些高级职员不愿加强与国家协会的工作联系；
- 运动各成员之间，包括参加救援或发展行动的国家协会之间，协调工作不足。

我们将特别强调以下一些促使合作成功的因素：

- 根据社团自身的标准，评估需求以及所需的外部帮助（外部帮助是用于支持一个已经存在的行动，而非开始一项新的行动）；
- 优先发展国家协会的各分支机构（不仅仅是其总部的基础设施），通过明确持续的培训，提高志愿者的能力；
- 不管行动是在冲突爆发之前或之后或在其它任何情况下开始的，所涉及的人员投入了长期的努力；
- 无论是否为国际联盟主持的项目，各伙伴之间相互尊重，“主办”的国家协会、红十字国际委员会和“协办”的国家协会之间寻求协作。

虽然上述几点不能全面反映红十字国际委员会和国家协会共同开展项目的优点和缺点，但它们为今后的工作提供了有用的借鉴。

各“参与”国家协会通过派遣代表，提供经济支持或承担某些项目的责任，向红十字国际委员会提供了实际支持。应继续寻求这种合作，并可借鉴已经取得的经验，特别是通过“项目代表团”和“双边项目”，取得经验，尽管后者作用稍少。

红十字国际委员会认同国际协会对各国家协会的发展起促进作用，同时认为自己负有如下责任：

- 积极协调运动各成员所采取的不同措施，以巩固国家协会的行动能力。
- 通过与国际联合会的有效协调——特别是在确立地区重点方面，为国家协会的发展提供持续有效的支持。

1997年11月26日通过的《国际红十字和红新月运动成员关于组织国际性行动的协议》的条款以及该协议所奉行并采纳的精神，似乎为运动内部的合作提供了更好的建议和新的机制。红十字国际委员会将积极为这个过程而努力。

“合作就是要懂得聆听”

这句赫尔维塔斯，即瑞士发展合作协会的座右铭，同样也是运动的至理名言。实际上，要寻求共同战略，平衡每个人合法利益，对话至关重要。我们已经提到了**合作伙伴**这一概念，现在就来做更精确的解释。

成为伙伴一词的简单含意是：每个人必须完成自己的工作，并团结其它参与者共同

红十字国际评论

完成任务。实际上，在国际红十字和红新月运动中也应这样理解伙伴关系，因为每个成员都有自己的职权、能力及行动。职责各有不同的本质绝非给合作设立障碍，而实际上是各不同成员成功合作的条件，因为尽管它们的职责不同，它们的作用可以—实际上也必须—互补的。各有所长是一种优势。有些任务由于范围极广，自然要求联合行动，而其它任务—根据时间和地点—必须要由某个组织单独完成。但在所有的任务中，都必须牢记运动是一个联合的整体这一事实。我们还可以说，运动各成员正是由于有所不同才联合在一起，或者引用国际联盟主席阿斯特利德·海伯格的话，它们“分隔却不可分离”。

各国家协会和红十字国际委员会的伙伴关系涉及范围包括以下几点：

- 争取利益平衡，寻求互补的、共享的资源；
- 为实现共同协商的目标，准备进行长期合作；
- 通过建立明确的咨询机构，签订协议及工作合约，使上述工作有正式的依据，这些实践正反映了在完成人道主义任务过程中共同负责；
- 在于运动之外的组织或权威联系，以及与外界交流时，恰当地告知并强调相互之间作为合作伙伴的重要性；
- 培训各组织的职员及领导，发展以开放和共享思想为标志的合作和团结精神；

合作是追求过程，在此过程中，建立相互理解和信任—有时很快，有时很困难。在红十字国际委员会制定的未来战略中，它愿意与受害者靠得更近，因为它相信在他们的身边是最好的保护方式。为此，它试图更加关注行动所处的整体环境，试图更好地理解那些为完成任务必须接触的不同成员，并更好地预先考虑它们的想法。与国家协会合作已成为红十字国际委员会人道主义战略的主要推动力和保证其行动有效、连贯的核心因素，也终将为运动整体的团结做出贡献。红十字国际委员会还计划与这些特殊伙伴合作，发展咨询和交流机构。这些机构的目标将是为共同的方法和行动提供便利条件，帮助国际红十字和红新月运动在国际舞台上成为公正和独立的人道主义行动的主力军。

翻译：陈力
校对：李兆杰