

聯合國與海地危機

鄒念祖

(國際關係研究中心副研究員)

壹、緒言

本文所稱海地危機係涵蓋自一九九一年九月三十日至一九九四年十月中旬這一時段。

一九九一年九月三十日海地武裝部隊司令塞德拉斯 (Raoul Cédras) 發動兵變，以武力推翻依憲法選出的總統艾瑞斯提德 (Jean-Bertrand Aristide)。國會在軍方壓力下，同意何洛瑞 (Jean-Jacques Honorat) 為內閣總理。艾瑞斯提德雖流亡美國，但復位之心，無時或已，一再籲請聯合國助其返國，恢復憲政。聯合國在美國主導下，採取各種措施，經過三年的努力，終於使得艾瑞斯提德重返海地共和國，繼續執行總統職務。

本文首先討論聯合國干預海地政治的法源，繼則分析聯合國的各項努力及其效果，這些努力包含斡旋與談判、禁運與其他經濟制裁、以及派遣多國部隊進駐海地，最後對本文歸納出結論。

貳、聯合國行動的法源

聯合國的主要目的在維持國際和平及安全，「為保證聯合國行動迅速有效起見，各會員國將維持國際和平及安全之主要責任，授予安全理事會」(憲章第二十四條)。因之聯合國應付海地危機的所有措施，都是根據本條各會員國的授權。

海地兵變後，十月四日，包括美國在內的美洲國家組織 (Organization of American States) 派遣一個四十四人代表團與塞德拉斯在海地太子港會晤，彼等向塞德拉斯發出美洲國家組織有史以來最嚴厲和強烈的警告，要求塞德拉斯將權力交

還艾瑞斯提德，美洲國家組織並願協助海地解決其他政治上的困難。阿根廷與委內瑞拉並警告稱，如有必要，彼等將不排除以軍事干預海地危機，美國亦於同日宣布凍結海地政府在美所有資產，並禁止資金移轉至海地。

美洲國家組織對海地的政策係根據聯合國憲章第八章區域辦法的規定。第八章第五十二條規定區域組織的會員國，將地方爭端提交安全理事會以前，得依區域辦法，尋求和平解決。該條亦規定，憲章不排除區域辦法，以應付關於維持國際和平及安全之事項，故爾後聯合國在海地的行動，美洲國家組織多與配合。

自海地政變後，軍事領導者大肆整肅艾瑞斯提德政府的職員，即對擁護艾瑞斯提德政府的平民亦不放過，詳細數字並不清楚，據一九九三年的報導，被無辜殺害的平民約有五百至三千人之多。^①而海地人民又大量乘船逃離祖國，湧入鄰邦尤其是美國。聯合國安全理事會認為海地的情勢已嚴重到了影響國際和平，於是依憲章第六章及第七章之規定，以和平方式解決海地危機、實施禁運以及派遣和平部隊前往海地，強制塞德拉斯交出政權。

聯合國無論是禁運或派遣和平部隊前往海地，均由海地流亡政府艾瑞斯提德提出請求。憲章第三十四及三十五條規定，會員國對任何情勢之存在，得提請安全理事會或大會注意。安全理事會然後據以斷定該項情勢之繼續存在是否足以危及國際和平與安全之維持。

海地兵變後，艾瑞斯提德於十月四日，即要求聯合國安全理事會支持推翻賽德拉斯「謀殺民主」的政權，艾瑞斯提德說：「對海地民主的威脅亦即對全世界所有民主的持續威脅。」^②安全理事會隨即同意召開特別會議，討論海地情勢。其後艾瑞斯提德曾多次要求聯合國對海地軍政府實施禁運，但在要求安全理事會派兵前往海地時，艾瑞斯提德措詞非常謹慎，因為海地憲法禁止政府要求外國軍隊進入海地，否則可能觸犯叛國罪。

安全理事會認為海地情勢確有危及國際和平及安全之維持，隨即發表聲明，對海地的軍事政變，強烈譴責，安全理事會主席代表安全理事會所有理事國，呼籲立即恢復海地的合法政府，並支持美洲國家組織派遣代表團前往海地，以及敦促各國斷絕與海地外交、經濟及軍事關係。聯合國大會也一致通過決議「強烈譴責以暴力和軍事脅迫方式，非法取代依憲法產生的總統艾瑞斯提德。」大會並支持美洲國家組織對海地實施經濟和外交制裁，並呼籲各會員國孤立政變後的軍事領袖，冀以國際輿論恢復海地民主政治。^③

註① The New York Times, July 4, 1993, p. 12.

註② The Japan Times, Oct. 5, 1991, p. 5.

註③ 聯合報，民國八十年十月十三日，第八版。

聯合國除了發表聲明，譴責海地軍事政府外，並採取其他各種手段，迫使海地就範。

第一種方法是根據憲章第六章之規定，以談判、斡旋、調停等方式，促使塞德拉斯將政權交還給合法總統艾瑞斯提德，為了以和平方式解決海地危機，聯合國祕書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali）任命特使（同時亦為美洲國家組織特使）卡普陀（Dante Caputo），與海地軍事領袖進行交涉。其後美國前總統卡特（Jimmy Carter）也扮演過重要角色。

第二種方式是禁運與經濟制裁，以及凍結當事國在海外資產。聯合國認為海地的軍事政變已對國際和平構成威脅，聯合國對海地蹂躪人權，尤為關切，例如聯合國在一次決議中，曾譴責海地軍政府「持續而惡化地明顯違反人權」，特別是「草率而武斷執行死刑，違反意願的失踪，酷刑及強暴，任意逮捕拘禁，拒絕承認集會、結社、及言論自由。」^④「人民遭遇的苦痛係直接由於對人民的不尊重而生，海地軍事當局對此應負完全責任。」聯合國大會對此「深表關切」。^④

聯合國對海地軍事當局的經濟制裁係引用憲章第七章對和平之威脅與和平之破壞的應付辦法。然而一國之國內政變，是否應受憲章第二條第七項內政不受干涉的保護，及人民外逃是否構成對和平之威脅與和平之破壞，不無質疑之處。^⑤第三種方法是派遣多國武裝部隊進駐危機發生地區，迫使當事者接受聯合國的決議。這種手段是聯合國用盡其他一切方法之後的最後辦法。

聯合國的和平手段及禁運均未能發揮效能，海地軍事強人塞德拉斯仍未能交出政權，聯合國安全理事會乃於一九九四年七月三十一日通過決議，授權以美國為主的多國部隊入駐海地。

聯合國安全理事會的理由是：（一）海地非法政權罔顧一九九三年七月與合法總統艾瑞斯提德在紐約總督島所簽協議（Governors Island Agreement），根據該協議，國際社會要求海地恢復民主，使合法選出之總統艾瑞斯提德復位，然而塞德拉斯一再拒絕與聯合國及美洲國家組織合作，不履行其承諾；（二）海地非法政權有系統地繼續違反人民自由，海地難民繼續不斷向外逃亡，以及驅逐國際民事團（International Civil Mission）人員；（三）蔑視安全理事會各項決議所科海地軍方之義務。聯合國安全理事會決議認為海地情勢繼續對區域和平與安全構成威脅，爰引聯合國憲章第七章之規定，授權會員國組成多國部隊，進駐海地，統一指揮，使用一切必要手段，執行總督島協議，務使軍事領導者離開海地，俾便合法總統艾瑞斯提德返國復職，恢復合法政權，並維護安全及穩定之政府。^⑥

註④ General Assembly Resolution 48/27, in *UN Chronicle*, Vol. XXXI, No. 1 (March 1994), p. 73.

註⑤ 例如紐約時報就對海地情勢威脅世界和平質疑，見 *The New York Times*, Sept. 2, 1994, 社論。事實上，海地政變後數日，聯合國安全理事會的初步反應，亦僅止於譴責而已，因安全理事會一些不結盟國家認為須顧慮到尊重不干涉他國內政之原則，見聯合報，民國八十年十月五日，第八版。

註⑥ Security Council Resolution 940, in *The New York Times*, August 1, 1994, p. A6.

參、斡旋與談判

海地政變之初，聯合國安全理事會並未特別關心，各常任理事國並不熱中召開正式會議，他們認為那是海地的內政問題，對國際和平與安全不致構成威脅。海地駐聯合國大使致函安全理事會召開緊急會議，未獲肯定，該大使抱怨說：「聯合國憲章規定得一清二楚，會員國要求集會，應該照准。我們發現，聯合國及安理會若干會員國不但不支持民選政府，反而和叛軍談判驅逐總統出境事宜。」^⑦

美洲國家組織對海地政變反應較為強烈。一九九一年十月四日該組織派遣一個由美國、阿根廷、玻利維亞、加拿大、哥斯達黎加、牙買加、委內瑞拉等國所組成的四十四人高層代表團，由秘書長蘇瓦雷茲率領於四日起程，前往海地，向軍事執政團「發出最強烈及嚴重的警告」，要求塞德拉斯將政權交還艾瑞斯提德，但代表團並未得到塞德拉斯及海地軍方的積極反應。^⑧

十一月初，由美洲國家組織祕書長哥倫比亞前外長阿肯波（Augusto Ramirez Ocampo）率領的代表團在太子港與海地軍方會晤，經過四天的商討，海地國會同意與艾瑞斯提德商談解決政治危機，但未談及艾瑞斯提德返國問題。該月底，八位國會議員與艾瑞斯提德當面會談解決海地政治危機，國會議員不願承諾艾瑞斯提德返國，甚至不願提及他仍為總統一事，談判未能產生結果，^⑨只是雙方在解決危機的架構內願意繼續商談而已。

美洲國家組織並未放棄和平解決海地危機的初衷。一九九二年二月，在美洲國家組織斡旋下，海地國會領袖與艾瑞斯提德達成協議，同意成立臨時政府，由艾瑞斯提德提名狄奧多（Rene Theodore）任總理，狄奧多雖然與艾瑞斯提德商討返國復位，但狄奧多一直未就職視事，海地國會亦未批准該項協議。

海地在美洲國家組織禁運壓力下，經濟衰退，民生凋疲，故軍方亦思與美國為首的美洲國家組織以和平方式解決政治危機，六月初，海地軍方及其友好政治派系扶植柏錚（Marc Basin）為內閣總理，柏錚曾任職世界銀行，為一經濟學家，與美國關係友好，軍方期望他能尋求化解海地政治危機之道、以及促使海地經濟復甦。

塞德拉斯於一九九三年一月致函聯合國特使卡普陀，同意聯合國年前建議派遣國際觀察團前往海地調查人權狀況、願接

註⑦ 聯合報，民國八十年十月二日，第八版。

註⑧ 中國時報，民國八十年十月六日，第九版。

註⑨ The Washington Post, Nov. 14, 1991, p. A46 and Nov. 25, 1991, p. A14.

受聯合國的斡旋解決海地政治危機、並同意任命看守內閣總理。但四月中卡普陀攜帶聯合國對處理政治危機的建議，與塞德拉斯會談四天後，毫無結果，據稱軍事領導者對交出政權後能否獲得大赦，缺乏信心，卡普陀說：「不幸得很，吾人未曾獲得積極性的回答。」^⑩

然而聯合國的強力禁運與經濟制裁，終於使海地軍事強人屈服，願意與艾瑞斯提德共商解決海地的政治危機。一九九三年六月二十七日，在聯合國斡旋下，艾瑞斯提德與塞德拉斯於紐約港內的總督島舉行會談，會談焦點集中在艾瑞斯提德復位、塞德拉斯釋權、及高級軍事將領與太子港警察局長去職。

經過六天的談判，在美國與聯合國的壓力下，塞德拉斯終於讓步，雙方於七月三日簽署協定，達成下列共識：

- (1) 各政黨共同努力，消除歧見，俾國會正常運作，回歸憲政；
- (2) 由艾瑞斯提德提名總理人選；
- (3) 新任總理由國會同意；
- (4) 新總理一旦就職，聯合國即下令停止禁運；
- (5) 恢復外國援助，包括使武裝部隊及警力現代化在內；
- (6) 凡參與一九九一年政變者，由總統宣佈大赦；
- (7) 建立新的警力，由艾瑞斯提德任命警政首長；
- (8) 塞德拉斯退休，由艾瑞斯提德任命新的武裝部隊司令，並由新司令任命各級幹部；
- (9) 艾瑞斯提德於十月三十日返國復位。^⑪

總督島協定簽署後，各方咸寄予厚望，以為海地危機終於解決。聯合國亦於八月間解除對海地的禁運，艾瑞斯提德且任命馬浮（Robert Malval）為總理，但馬浮有名無實，主要原因仍為塞德拉斯無意放棄政權，十月中，當一艘載有二百餘名聯合國和平部隊的美國運兵艦抵達太子港時，暴民在軍事當局唆使下，阻擾靠岸。十月三十日已到，艾瑞斯提德並未能返國復位。

塞德拉斯破壞協定，引發起聯合國另一波空前強大的禁運及其他經濟制裁，多國艦隊也隨之巡邏海地外海。聯合國的強力禁運與經濟制裁，並未使塞德拉斯屈服，因之一九九四年七月三十一日聯合國通過決議，授權多國部隊於必要時入侵海地。

另一方面，聯合國仍然希望塞德拉斯放棄權力，回歸憲政，八月中，聯合國秘書長派遣特使紐宋（Rolf Knutsson）

註⑩ *The Washington Post*, April 17, 1993, p. A14.

註⑪ *The Washington Post*, July 4, 1993, p. A11.

赴太子港警告塞德拉斯，儘快交出政權，以免遭到兵刃之災，但海地軍方拒絕與紐宋會晤。

美國早已覺察到非用武力，塞德拉斯不可能交出政權，美國於是在聯合國授權下，採取主動，九月中由美國率領的多國部隊進攻海地已箭在弦上，蓄勢待發，大量軍艦已做好準備，陸軍部隊且已抵達多米尼加。但美國仍作最後努力，柯林頓特派前總統卡特及前參謀首長聯席會議主席鮑威爾將軍（Colin Powell）、現任參議院軍事委員會主席蘇努（Sam Nunn）與海地軍方談判，希望能兵不血刃，使艾瑞斯提德返國復位。

經過二十多個小時的努力，前總統卡特與海地軍方扶植的總統約納尚（Emile Jonassaint）於九月十八日在太子港簽訂了七點協議，協議規定：海地部分軍官同意於海地國會通過特赦後，或於一九九四年十月十五日以前，光榮退役；聯合國及美洲國家組織立即解除對海地的經濟禁運和經濟制裁，並儘快供應海地民生必需品；即將舉行的海地國會選舉須在自由民主的情況下舉行；當美軍開抵海地時，海地軍警當局應與美軍配合，以利美軍作業。^⑫

聯合國與美國對海地的和平解決危機辦法至此告一段落，至於如何執行，本文將在第四節詳細討論。

肆、實施禁運及其他經濟制裁

海地政變後，安全理事會雖於一九九一年十月二日召開緊急會議，但並未舉行正式會議，僅由祕書長裴瑞茲（Javier Pérez de Cuellar）發表一篇聲明，表達關切之意。^⑬後因美洲國家組織的敦促，才召開特別會議，然因若干理事國考慮憲章規定不干涉他國內政，所以並未立即決議制裁，安全理事會幾經討論，最後僅由主席宣讀一項簡短聲明，譴責海地政變之不當而已。^⑭

美洲國家組織在美國主導下，曾於十月九日決議對海地實施禁運，並凍結海地的海外資產。雖然美洲國家組織呼籲世界各國支持對海地的禁運，然而此項決議在法律上僅能拘束美洲國家組織的三十四個會員國，甚至有少數會員國不願遵守規定。海地依然可從比利時進口鋼鐵及鐵絲網，從德國進口工具及釀造機器，從法國進口化妝品、香水、葡萄酒及威士忌酒，從阿根廷進口化學製品，從巴西進口鋼鐵，從多米尼加進口柴油機及輪胎，從巴貝多進口蒸汽鍋爐，以及從荷蘭、委內瑞拉

註⑫ 協議詳細內容見聯合報，民國八十三年九月二十日，第九版，及China Post, Sept. 20, 1994, p.3.

註⑬ 聯合報，民國八十年十月二日，第八版。

註⑭ 聯合報，民國八十年十月五日，第八版。

及英國進口日用品，此外，並從法國、哥倫比亞、葡萄牙、塞內加爾以及荷蘭進口石油。¹⁵

禁運亦引起美國國內企業界不滿，彼等認為禁運受損者為美國在海地的廠商，因禁運使廠商原料缺乏，工廠關門，大量工人失業，國務院在企業界壓力下，同時也考慮到禁運使得美國與其他美洲國家組織會員國疏遠，所以不得不放寬禁運。¹⁶

美洲國家組織的禁運未能發揮效力，塞德拉斯在海地的高壓政策亦未放鬆，海地難民依舊大量逃亡美國，不僅加重美國財力的負荷，而且美國政府反覆的難民政策，使布希（George Bush）政府廣受批評。

海地危機一直由聯合國大會與美洲國家組織處理，直到一九九三年六月安全理事會才接手干預。是年六月十六日，安全理事會一致通過第八四一號決議，對海地實施世界性禁運，並凍結海地政府在世界各國的財產。該決議詳細規定，禁止各國允許其國民或懸掛該國國旗之航空器或船舶將石油或石油產品、或武器及其相關材料（包括軍用車輛、警察裝備與零件）出售或提供給任何海地人民或團體，禁止各國允許其國民或提供場所促使此種銷售或供應活動。¹⁷

安全理事會並成立一委員會，以監視禁運之執行。少量民生用油「在特殊個案情況下」，只要「不是大量商業數目、而是用瓶或桶來計算」的石油產品、或丙烷炊用瓦斯，則不在禁運之列。¹⁸

安全理事會通過的禁運是全球性的，較美洲國家組織的禁運嚴厲許多，實施數週後，海地經濟活動陷入癱瘓，工業幾乎陷於停頓，這是聯合國有史以來經濟制裁最成功的一次。

塞德拉斯在聯合國禁運的強大壓力下，於七月三日與艾瑞斯提德簽署了總督島協定，承諾放棄政權，讓艾瑞斯提德於十月三十日返國復位。該協議給予六個月時間，使各政黨消除敵意，讓國會能正常運作，以同意新任總理的任命。八月三十一日艾瑞斯提德提名的新總理莫浮獲國會同意並就任新職，雖然就職後沒有實權，但卻表示軍方對禁運壓力的讓步。

聯合國安全理事會有鑑於海地軍事當局開始執行總督島協定，亦於八月二十七日一致通過第八六一號決議，解除對海地的禁運。但安全理事會也同時指出，如果聯合國秘書長及美洲國家組織一旦認定，塞德拉斯違反總督島協定，對海地的禁運將立即恢復。

然而塞德拉斯並無誠意完全履行總督島協定，交出政權。根據協定，聯合國將派遣和平部隊前往海地，和平部隊之任務

註⑮ *The Washington Post*, May 31, 1992, p. A26.

註⑯ *The Washington Post*, Feb. 7, 1992, p. A1.

註⑰ *UN Chronicle*, Vol. XXX, No. 3 (Sept. 1993), pp. 8-9.

註⑱ *Ibid.*

在協助艾瑞斯提德復位，以及負責訓練警察及其他民事工作。十月十二日，一艘載有聯合國和平部隊的美國運兵艦，在海地太子港外海，被軍事當局唆使的暴民阻擾靠岸，暴民在碼頭上追打前往歡迎的外交官員，敲打其車輛，港務局調動船隻佔住船位，入夜後更以警力封鎖港區入口。聯合國秘書長蓋里指出：「海地及太子港當局均曾提出書面保證（讓和平部隊登陸），然而，港口卻被封閉；港務局否認曾與聯合國代表有任何協議，因此使得武裝暴民為所欲為。」^①

該運兵艦在太子港外海停留兩天，無法靠岸，美國政府於是下令該運兵艦駛離海地水域，而另一艘預定次日駛往海地的軍艦也取消原定計劃。美國總統柯林頓（Bill Clinton）憤怒地指責海地軍事強人違反總督島協定。

十月十三日，柯林頓總統要求安全理事會集會，討論對違反協定的海地軍方嚴加制裁，恢復禁運、以及凍結海地政府官員在海外的資產。聯合國秘書長蓋里報告指出，海地軍方缺乏誠意履行總督島協定，他表示不僅要恢復對海地的禁運，而且還要加重對海地軍方的懲罰。

聯合國安全理事會十三日集會，一致通過第八七三號決議，再度對海地實施石油及武器禁運，除非艾瑞斯提德能如期復位、以及聯合國駐海地代表團（United Nations Mission in Haiti, UNMIH）能正常執行任務。安全理事會並稱，如果海地當局繼續「妨礙聯合國代表團的活動或干預其行動與通信自由、違反安全理事會以往各決議或總督島協定」，安全理事會將考慮進一步制裁。^②

海地情勢非但未能好轉，反而惡化。十月十四日，支持艾瑞斯提德的司法部長馬拉瑞（Francois-Guy Malary）突遭暗殺，艾瑞斯提德於次日致函安全理事會，指責海地軍事當局「阻礙海地恢復民主及總督島協定之執行」。^③

十六日安全理事會再通過第八七五號決議，重申對海地禁運的決心，並呼籲各國嚴格執行對海地的禁運，尤其禁止船舶駛往海地，以利檢查及確定貨物種類與目的地。安全理事會強調考慮進一步必要措施，以確保各決議之貫徹執行。安全理事會要求會員國採取適當措施，澈底執行第八四一及八七三號決議。安全理事會要求各國凍結海地在各國的資產，但總理馬浮或復職後的艾瑞斯提德可請求解凍。

在聯合國宣佈加強禁運的同時，美國已下令六艘軍艦巡弋海地外海，待第八七五號決議於十九日生效後，英國及加拿大

註① The Washington Post, Oct. 14, 1993, p. A24.

註② UN Chronicle, Vol. XXXI, No. 2 (Dec. 1993), p. 21.

註③ Ibid, p. 22.

軍艦也加入巡弋，準備截停違反禁運的任何船隻。同時駐海地的聯合國人員約三百餘人，因安全的理由，也相繼撤出海地。美國並宣佈，必要時不排除使用武力，海地情況惡化至此，似乎難以回轉。

禁運實施後，海地石油非常短缺，民生物質的供應亦受到嚴重影響，民眾營養不足情形普遍增加，即使慈善團體散發救濟品的運輸工作，亦因缺乏油料而無法進行，但塞德拉斯仍然倔強，不願交出政權。十月三十日為總督島協定規定艾瑞斯提德返國復職之日，但因塞德拉斯不願放棄政權，一切設計都成空中樓閣。

聯合國的海地政策基本上受美國主導，當塞德拉斯緊握海地政權不放時，美國國內對柯林頓政府外交政策的批評也與日俱增，選民對柯林頓外交表現的支持率由三月的百分之五十一降至四月的百分之三十九，^②因之柯林頓政府必須在海地政策上有所表現，才能掃除民眾對他外交軟弱的抨擊。

一九九四年五月初，美國向安全理事會提議，要求海地軍事政府如果不在十五天之內，放棄政權，或離開海地，聯合國將對海地實施全面貿易禁運制裁，但醫藥、糧食、人道援助、炊用燃料除外。安全理事會於五月六日一致通過決議，接受美國的提議，對海地加強制裁。

十五天過後，五月二十一日，塞德拉斯並未交出政權，安全理事會於是宣佈全面實施禁運，制裁內容重點為：(1)貿易禁運：除進口食物、藥物、書籍、資料、記者用器材及炊事用丙烷氣體外，其他一切貿易均在禁止之列；(2)運輸：除定期客機飛行及獲准以人道理由之飛行外，禁止一切航空運輸，使海地軍事領導者無法從事毒品交易；(3)軍事人員出境：除特別批准者外，海地約六百名軍警首長及其親屬，限制離境；(4)資產：呼籲各國凍結約六百名軍事人員及其支持者在海外資產。^③

多米尼亞軍艦巡弋海地外海，執行禁運，使海地軍政府只能從鄰國多米尼加獲得少許石油進口。多米尼加與艾瑞斯提德的關係並不友好，艾瑞斯提德在位時，曾指責多米尼加把海地民工當奴隸看待，因之，多米尼加並不希望艾瑞斯提德返國復職，其對禁運自然也就陽奉陰違。多米尼加與海地的共同邊界，長達二百四十英里，關閉與巡邏，都有困難，無論聯合國如何嚴厲制裁海地，石油仍可從多米尼加進入海地，聯合國與美國曾要求派人到多米尼加邊界地區監督，但多米尼亞聲稱此舉有違國家主權原則，加以拒絕。多米尼亞認為聯合國對海地的禁運使海地難民逃往多米尼加，增加多米尼亞的經濟與社會負擔，如果海地人民能獲得石油及民生日用品，則可減少海地難民逃往多米尼加，因之多米尼亞對其邊界守軍縱容走私石油前往海地一事，採不聞不問政策。

聯合國的全面禁運確使海地的經濟處於癱瘓狀態，一九九一年政變前海地有工廠一百六十餘家，一九九四年中期只剩下

註② 中國時報，台北，民國八十三年五月七日，第十版。

註③ 明報，香港，一九九四年五月二十二日，第B15頁。

三十餘家，其國內失業率高達百分之七十，通貨膨脹率為百分之五十，交通運輸費上升了百分之三百，食品價格更是大幅上漲。²⁴

塞德拉斯非但不願交出政權，更進而採取各種措施，鞏固其政權。此外，塞德拉斯並下令驅逐聯合國與美洲國家組織派遣在海地的百餘名人權觀察員。聯合國與美國對海地軍事執政者的負隅頑抗，已到達忍無可忍的地步。

伍、使用武裝部隊

在談判與禁運的雙重運用下，塞德拉斯仍然未能交出政權，聯合國最後只得派遣武裝部隊入侵海地。

一九九四年七月三十一日，聯合國安全理事會以十二票對零票，巴西與中共棄權，盧安達缺席，通過第九四〇號決議，安全理事會認為「海地情勢繼續構成對區域內和平的威脅及安定」，爰引憲章第七章之規定，授權會員國組織多國部隊，使用一切必要手段，執行總督島決議，督促軍事領導者離開海地，以便民選總統復位，恢復合法政府。

該決議將入侵海地的多國部隊分為二個階段，第一階段由美國領導的多國部隊約一萬五千人，進兵海地，解除該國軍隊武裝，除去軍事執政團，控制海地，重新訓練陸軍及警力。第二階段為向聯合國負責的約六千名民兵入駐海地，負責維持治安，並進一步訓練新的警力。²⁵

美國原本已有十四艘軍艦及二千四百名部隊巡邏海地北面的土克斯（Turks）及克科斯（Caicos）島附近；美國獲得聯合國授權後，更積極集結軍隊，準備入侵海地；至九月十六日，美國最少有十八艘戰艦及十四艘運兵艦載運坦克車和軍事裝備已駛抵或即將到達海地外海；另有五千八百名陸軍或陸戰隊在海地外海待命，柯林頓總統已決心入侵海地。

在柯林頓下令入侵前兩天，九月十七日，柯林頓商請前總統卡特、鮑威爾、及蘇努前往海地作最後努力。卡特於十七日抵達太子港，與軍人扶植的海地總統約納尚談判，柯林頓請卡特於十八日結束談判，無論有無結果，務必於下午三點前返回美國，卡特於返回美國前終於與約納尚簽訂了七點協議，協議內容已在本文第二節論及。協議上並未提及塞德拉斯去職及艾瑞斯提德復位一事，但柯林頓總統卻一再堅稱塞德拉斯必須放棄政權及艾瑞斯提德必須復位，柯林頓並稱由二十五國所組成的多國部隊將入侵海地，協助海地恢復民主政治。

十九日深夜，以美國為主的多國部隊（其他國家如巴貝多、牙買加、貝利斯等國僅提供二百六十六名士兵而已），在美

註²⁴ 文匯報，香港，一九九四年五月二十四日，第A4頁。

註²⁵ UN Resolution 940, text in *The New York Times*, Aug. 1, 1994, p. A6.

國海空軍掩護下，順利降落海地太子港機場，因有卡特與約納尚協議在先，故多國部隊已非入侵海地的敵軍，而係國際維持和平部隊，其目的在協助海地完成權力移轉，重建憲政體制。

美軍抵達海地，並未遭遇反抗，僅僅後來有少數暴徒攻擊平民，因之美軍除擴張任務，解除民兵武裝外，可按原定計劃恢復海地民主政治。

十月初聯合國及美洲國家組織相繼解除對海地的禁運，美軍並逮捕塞德拉斯安全顧問，致力解除海地軍事組織的武裝，十一日塞德拉斯被解除三軍司令之職，塞德拉斯隨後於十三日出亡巴拿馬，而艾瑞斯提德亦於十五日在美國國務卿護送下返回海地，繼續執行總統職務。

陸、結 論

關於聯合國處理海地危機，本文歸納出以下幾點觀察：

(一) 一九九一年九月三十日海地政變後，美洲國家組織拒絕承認海地新政府，並對海地實施禁運。聯合國鼓勵區域組織應付危機，所以與海地軍事領導者的斡旋與談判，均由美洲國家組織負責進行，直到一九九三年六月聯合國才接手干預。

(二) 聯合國認為海地的政變、政變後的難民逃亡、海地軍方蹂躪人權、以及軍事領導者違反其所簽訂的總督島協定，均構成對國際和平之威脅與和平之破壞，故爰引憲章第七章之規定，對海地禁運及派遣武裝部隊進駐海地。

(三) 聯合國對海地之斡旋、談判、與制裁，均由美國主導，安全理事會某些會員國並不十分熱心干預海地危機。^{②③}因美國的要求，安全理事會始授權會員國組織多國部隊，入侵海地。安全理事會授權後，便完全由美國主控，所以多國部隊的組成、指揮、行動等，完全由美國控制，降落海地的時間完全是美國總統柯林頓決定，商請前總統卡特前往太子港與軍方領導人塞德拉斯談判，亦由柯林頓一人決定。^{②④}

(四) 聯合國斡旋海地合法總統艾瑞斯提德與軍方領袖塞德拉斯簽訂的協定，遭塞德拉斯一再違反；對海地的禁運及經濟制裁，雖使海地經濟遭受極大打擊，但並未能使塞德拉斯交出政權，最後因多國部隊降落海地，並逮捕塞德拉斯安全顧問，強使塞德拉斯出亡巴拿馬，海地政治危機始告解除。

註② 中共就曾為艾瑞斯提德在聯合國發言支持中華民國參與聯合國而杯葛安全理事會的一篇聲明，該聲明支持艾瑞斯提德返回海地復位，中共駐聯合國大使李肇

星接受艾瑞斯提德「保證海地共和國對中華人民共和國的善意」後，才同意發佈該項聲明。見 *China News*，民國八十二年十一月一日，第一版。

註③ 聯合國駐海地特使卡普陀因美國未能和他磋商與海地軍方談判及進兵海地等事宜，憤而辭職，見 *中國時報*，民國八十三年九月二十一日，第十頁。