

使用军事或武装护卫队护卫人道主义运输队

讨论文件及非约束性准则

导言

副秘书长的安全政策工作队请求人道主义事务协调厅（人道协调厅）编写准则草案，说明如何使用军事和武装护卫队护卫人道主义运输队。以下文本是与机构间常设委员会（机构间常委会）成员机构、联合国安保协调员办公室（安协办）、维持和平行动部（维和部）、学术评论家以及多个组织的实地工作人员合作拟定的。经核准，供 2001 年 5 月的机构间常设委员会工作小组会议执行。后来，经机构间常委会工作小组核准的文本提交法律事务厅审查，此后又作了许多补充更正。

本文件第一部分审查了范围较为广泛的政策背景。文件的结论是，由于冲突的性质和人道主义援助的性质都发生了变化，军事和武装护卫在有些情形下是必要的。在这些情形下，应当有节制地使用这类护卫，并且应当依照明确准则使用。第二部分包含两套不具约束力的准则：其中一套准则规定了可在何时使用军事和武装护卫队，另一套准则的内容是如何使用这类护卫队。

第一部分

简介：在人道主义活动空间缩小的环境中努力维持人道主义行动

长久以来，人们对战争中人道主义行动做出的一项重要假定是，如果军事力量能够将精力集中于军事目标上，所获得的成果要大于将精力放在非军事目标上。¹在许多冲突中，冲突各方都很愿意接受人道主义行动，因为它们相信此类行动不会对实现己方的军事目标构成重大障碍，而且人道主义组织本身也不是冲突的参与方。国际人道主义法律谋求以这种军事与非军事领域的区别为基础，试图创造的东西有时称为“人道主义空间”。²因此，为了巩固这种人道主义空间，使用武装和军事护卫队护卫人道主义运输队的做法通常是不适宜的。

¹ 克劳德·布鲁德林，《促进制订人道主义保护和保护区使用的新战略方法 2》，纽约和日内瓦：联合国（人道协调厅），2000 年。

² 同上，引述让·皮克泰特，《国际人道主义法律的制订和原则》，日内瓦，亨利·迪南学院，1985 年。

但是，军事目标和非军事目标之间的区别往往模糊不清。军队和政治领导人经常将敌对一方的整个人群都视作敌人，因此也就将其当作军事行动的适宜对象。在这些情形下，“敌方”人群所遭受的苦难并非军事行动的偶然后果，而通常是军事行动的目标。³

即使军队没有蓄意将平民当作军事行动的目标，仍然有越来越多的平民成为“区域杀伤武器”的受害者，其中就包括对居民区的空中轰炸。到第二次世界大战时，战斗人员和平民的区别已经变得名存实亡。⁴ 因此，尽管国际人道主义法律和战争法的内容扩充并得到进一步的编纂，但在过去的一个世纪中，死于战争的平民占总死亡人数的比例却上升了。⁵

人道主义界一直就如何处理这一进程进行着辩论。其中一方的观点强调，为了适当解决军事与非军事领域界线模糊不清的问题，应当重申人道主义界的公正、中立和独立特性，并且采取一切合理措施来强化军事行动者与人道主义行动者之间的区别。⁶ 这种观点的重点在于与受益方的协商机会。但是，还有另外一种观点认为，随着国际人道主义行动赖以存在的共识基础遭到不断的破坏，人道主义行动必须将新的重点放在“执行”上，包括使用某种最低限度的军事手段来保障执行。⁷ 在这种背景下，使用军事或武装护卫队被视为顺应环境变化而做出的响应，同时也被视为实现长远人道主义目标的新手段。

此外，另外两个进程使得这种辩论变得更为紧迫。首先，人道主义工作人员日益成为骚扰和武装攻击的受害者。有时，这类活动是有意而为之的，目的在于阻止向“敌方”人群提供人道主义援助和服务，或者是为了表达一种观点，表示“人道主义”组织不再被看作是公正、中立和独立的机构。在许多现代冲突中，这类行为只是因为盗匪、犯罪和权力解体而衍生出来的产物，尤其是在那些所谓的“失败的国家”中，这种情况尤为严重。⁸

³ 见布鲁克·D. 辛普森及简·伯林，《谢尔曼的内战：威廉·T. 谢尔曼书信选辑 - 1860年至1865年》（北卡罗来纳大学出版社，2000年）。

⁴ 见彼得·卡尔沃索莱思、盖伊·温特及约翰·皮查德，《总体战》，第二版，第512页（伦敦Penguin出版社，1989年）。

⁵ 对平民总死亡人数的估计是不可靠的。以下冲突中的估计数字已经在联合国内部提出（A/C/3 SR 1780），援引自艾斯布琼·罗森布拉德的《武装冲突中的国际人道主义法律》（日内瓦，亨利·迪南学院，1979年），第55-56页。

第一次世界大战：5%；第二次世界大战：48%；朝鲜战争：84%；越南战争：85%以上。

⁶ 譬如，见艾德·申肯伯格·范·米尔罗普的《科索沃战争后的军民合作：人道主义前景》，军民合作会议，哥本哈根，2000年9月1日至2日。

⁷ 譬如，见《卜拉希米报告》（A/55/305），第50和63段。

⁸ 大会第54/192号决议（1999年12月17日）对联合国人道主义人员在工作期间的殉职人数不断增多以及“国际人道主义法律的原则和规则不断遭到破坏”表示痛惜和遗憾。秘书长有关联合国人员安全和保障问题的报告（A/55/494，2000年10月18日）更为详细地说明了不安全程度的日益加剧。

在军队与人道主义界的关系问题上，引发激烈辩论的另外一个进程是有关人道主义援助和服务的军事思想不断发生演变。在北约和其他军事组织中，有关军队-民间行动的学说不断演变，日益呈现的趋势是将军事力量用于支持人道主义援助，有时甚至可以直接提供此类援助。⁹

准则的制订 – 五个初步的问题：

为了解决这些问题中的部分问题，联合国副秘书长召集了一个与工作人员安全有关的政策问题工作队。该工作队于 1999 年 11 月 17 日至 18 日在纽约举行会议，并在许多领域提出了建议。¹⁰ 其中的一项建议是，应制订一些关于使用军事或武装护卫队护卫人道主义运输队的准则。根据要求，人道协调厅负责起草该项准则。

在所有的人道主义任务中，产生这种问题的任务数量相对较少。在 22 次复杂紧急情况下，联合国人道主义运输队曾经有 15 次在没有军事或武装护卫队的情况下履行运输任务，目前，人道协调厅密切参与这些复杂紧急情况的处理。然而，该问题涉及的是人道主义与军队关系中更为广泛的问题。

在制订准则，说明如何使用军事或武装护卫队护卫人道主义运输队时，可提出以下五个方面的问题：

- 一、现代冲突的性质是否会对人道主义工作人员带来前所未有的风险？
- 二、如果存在这种风险，为人道主义运输队提供军事或武装保护是否是恰当的做法，与军事行动者建立的联系是否有损人道主义组织的公正性？
- 三、如果人道主义运输队面临的风险更大，或者它与军队的联系不会损害其原则或行动，提供军事或武装护卫队真得有用吗？这类护卫队会提高安全性还是降低安全性？这种做法是符合联合国最低运作安保准则，还是不符合该准则？这种做法是增加可提供的援助的数量呢，还是减少了援助量？这种做法是能够提高受益人口的安全性呢，还是损害其安全性？
- 四、不使用武装或军事护卫队护卫人道主义运输队的后果是什么？
- 五、在使用武装或军事护卫队方面已经出台的政策和惯例有哪些，效力如何？

⁹ 见让-达尼埃勒·道塞的《红十字委员会与武装冲突情形下的军民合作》，第 45 届罗斯-罗特研讨会，蒙特勒，2000 年 3 月 2 日。

¹⁰ 《政策及法律和行动问题工作队的报告》，根据 2000 年 3 月 28 日副秘书长的说明分发。

一、人道主义工作人员受到的威胁日益增大

现代战争往往会给人道主义工作人员带来巨大的风险。之所以如此，主要原因有三个。

(a) 非正规战日渐增多

在 1900-1950 年期间，绝大部分军事活动都是由正规部队执行的。这些部队都拥有强有力的指挥、控制和通讯能力，并且拥有严明的内部纪律，能够明确区分武力是用于军事目的，还是用于个人或犯罪目的。在此期间，人道主义工作人员（主要来自红十字运动）都可以在交战各方的许可下开展工作，并且很少遭受任何严重的人身威胁。红十字标志所提供的保护价值基本上能够得到普遍的承认。¹¹

1950-2000 年期间，军事活动中的大部分都是由非正规部队执行的。在 20 世纪上半叶，多数军事行动都属于国家间的战争，而在后半世纪中，取而代之的是民族解放、叛乱战争和独立战争。在世纪末的几年中，又出现了集种族、政治和犯罪于一体的暴徒战争。在这一时期，军事力量内部的指挥、控制与通信较此前的时期都有所削弱，而且其内部纪律也更加涣散。而使用儿童兵和吸毒士兵参战的情形也使得这种趋势变得更加严重，很有可能导致冲突的犯罪化和“私人化”。¹²

(b) 人道主义的公正性受到质疑：人道主义组织不断增多

在 1950 年之前的武装冲突中，红十字运动在提供人道主义服务领域绝对处于主导地位。它的公正性和中立性得到了普遍认可。到 20 世纪末，数以百计的非政府组织活跃于主要的冲突地区。¹³ 在这些组织中，许多都与各类宗教、种族或民族存在一定的从属关系，这使得它们经常成为宗教或种族冲突中被怀疑的对象。在某些情况下，这种怀疑的理由非常充分，但其他真心真意奉行人道主义原则的组织也受到了牵连。¹⁴

¹¹ 红十字国际委员会（红十字委员会），《国际人道主义援助和保护的原则和反应（C. 武装护卫队的使用）》，于 1995 年 9 月 15 日第二十六届红十字和红新月会国际会议上提出。

¹² A/55/494，附件二。

¹³ 1995 年，在波斯尼亚和黑塞哥维那，250 多个人道主义组织的 3 000 多名人员持有联合国难民事务高级专员办事处的有效身份证。马克·卡兹，《1992-1995 年期间波斯尼亚和黑塞哥维那的人道主义行动：协商人道主义援助准入问题时的难题》（日内瓦：难民专员办事处，1999 年第 8 期工作文件——难民研究中出现的新问题），第 7 页。在科索沃地区，1999 年至少有 180 个非政府组织在开展活动。苏尔克、巴鲁奇斯基、加洛克和桑迪森，《科索沃难民危机：以及难民专员办事处应急准备和反应的独立评估》，（日内瓦：难民专员办事处，2000 年 2 月），第 65 页。

¹⁴ 譬如，见上述卡兹文章，7,23-4。另见上文红十字委员会，“原则和反应”。

(c) 人道主义的公正性受到质疑：人道主义组织职责的变化

在 1900 年至 1950 年的主要冲突中，人道主义组织通常不会从事可能影响冲突结果的活动。例如，在 1941 年至 1944 年的列宁格勒围城战役期间，没有任何一个人道主义组织向该城市的普通民众提供过食品援助。的确，人们普遍接受的观点是，德国试图通过饥饿来迫使列宁格勒屈服是一种合法的战争目的。¹⁵ 因此，就此次事件而言，围城部队的行动和人道主义界的行动之间并不存在任何冲突。

五十年后，有关目的的冲突日益严重。其中的例子之一就是將饥饿作为战争的一种武器。这种做法在最近的一些冲突中再次抬头，而人道主义界则日益主张必须向有需要的人提供所需的食品援助。在阿富汗、安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、科索沃、索马里、苏丹南部、乌干达北部和其他地区的冲突中，当一个或多个交战方大肆利用饥饿来达到战争目的时，人道主义组织便会以身犯难，尽力提供各种食品援助。¹⁶ 有时，人道主义界在提供援助的过程中还同参与冲突（或者被认为是参与冲突）的军事行动者联合行动，在波斯尼亚和黑塞哥维那发生的情形便是这样。¹⁷

二、公正性和使用包括武装护卫队在内的武力

在很多情况下，使用包括武装护卫队在内的武力会损害人道主义组织的公正性。

然而，如果人道主义组织在提供援助时能够采取公正方式，即“不分受援者的种族、信仰或民族……而是仅仅视需要”来提供援助，那么使用武装或军事护卫队护卫人道主义运输队的做法将提高此类组织提供援助的能力。¹⁸ 我们在前面已经提到过围困的例子，但这类情形还可扩大到包括其他一些情形，即当交战一方把守着进入另一方控制区的通道时，可能会尽力阻碍流入他们认为的敌方人群的援助数量。在波斯尼亚和黑塞哥维那的冲突期间，有些军事派别控制着为最需要援助的人群提供援助的通道，由于缺乏这些军事派别的合作，人道主义组织无法

¹⁵ 正如利伯守则（第 17 条）所述：“将敌对交战方的武装或非武装人员饿死是合法的，这样就可以更快地征服敌人。”因此纽伦堡军事法庭对列宁格勒围困战役的陈述是：“切断外界的一切食物来源是合法的。”《战争罪报告》，第 12 卷，第 84 页。

¹⁶ 譬如，见反饥饿行动的《饥饉的地缘政治：2000-2001 年——饥饉和权力》。博得市 Lynne Rienner 出版社，2000 年。另见凯瑟琳·伯蒂尼的《联合国安全理事会在联合国人道主义人员安全问题上的辩论声明》，纽约，2000 年 2 月 9 日（罗马：世界粮食计划署，2000 年）。

¹⁷ 拉里·米聂等人的《前南地区人道主义行动：联合国的作用，1991-1993 年》，华生研究所，不定期文件系列第 18 号，1994 年，第 83-103 页。

¹⁸ 人道主义必要条件的这种表达出自《国际红十字和红新月运动及非政府组织执行救灾方案行为守则》，1994 年。

根据需要向有关人群提供援助。只有提供军事护卫，并且在提供护卫者能够可靠地使用武力的情形下，原先的失衡情形才能在一定程度上得到纠正。¹⁹

三、武装或军事护卫队的使用

在很多情形下，使用武装或军事护卫队的效果将适得其反。这些护卫队的使用可能危害人道主义人员的安全，并削弱他们按照不分种族、信仰和民族的原则，视需要有效地提供援助的能力。例如：

- 当与外部军事力量，包括联合国授权的部队合作时，很可能导致当地行动者将人道主义组织与这些部队的政治和军事目标联系在一起。
- 如果武装或军事护卫队在受到攻击时无法组织有力的反击，并且不能保持后继运输队行车路线的通畅，与这样的护卫队进行合作与没有护卫队相比，可能使运输队或运输路线更加容易受到袭击。
- 如果对外国或当地军事或武装力量提供的支持产生依赖，如果没有这些力量，将无法开展工作。
- 如果与交战一方合作，在另一方控制的领土上采取行动要么不可能，要么不安全，除非双方订立协议，确定边界上的交接事宜。

如果外部军事力量撤离后，人道主义工作人员仍然身处冲突地区，这类问题往往会变得越发严重。

四、不使用军事或武装护卫队的后果

然而，一些人道主义组织以广泛的原则为由，不愿意使用军事或武装护卫队来保护其运输队，无论这些护卫队的效用如何。这种立场可能产生的总体趋势是由外国军队直接提供人道主义服务。

当人道主义组织不愿或不能提供人道主义服务时，外国军队便有可能更多地介入并填补这一空白。无论所述原因是军事原因（例如，如果它们是为了确保行动范围内民众的善意所做努力的一部分），还是狭义的制度原因（例如，在威胁不大时，部队有必要对外界表现出积极的备战状态），或者是直接的政治原因（例如，作为直接针对援助国选区的公关努力的一部分），情形都是如此。

¹⁹ 卡兹，第 14-16 页。

科索沃的经验似乎进一步证明，双边和军事行动者能够并且愿意履行由独立的人道主义组织履行的职责。²⁰ 然而，即使科索沃的情形是独一无二的，“某些西方国家、欧盟和北约也在重新思考其军事学说，尤其是在安全领域，并且正在探索一些使用其军事能力和资源的方法。而从目前的情况来看，这些军事能力和资源在民用领域的利用率很低。”²¹

五、现有的政策和做法

在联合国内部，有关使用武装和军事护卫队护卫人道主义运输队以及与使用武装或军事安全部队保卫固定设施的政策制订工作一直以来都是政出多门。但大致上来说，联合国系统的各成员都通过了承认在特殊情况下有必要使用武装或军事护卫队的政策。²²

使用安保事务公司提供的武装警卫适用 1996 年 1 月 9 日发布的有关联合国系统各组织使用武装警卫的安全指示。这种使用应获得联合国安全协调员的授权。

在联合国部队提供的保护方面，无论是维持和平还是执行和平任务，只有安全理事会才有权力核准部队的调遣，而且安全理事会还应当确定此类部队的任务。任何由联合国和平行动中的军事部门向人道主义运输队提供的保护都应与安全理事会确定的联合国和平行动的任务相一致。

在联合国以外的人道主义组织中，制定了一系列的政策。红十字运动的规定是：“作为一项普遍原则，在红十字运动的任何行动中，武装保护都违背了以下基本原则：人道、独立、公正和中立。”²³ 其他一些组织，尤其是联合国各机构的执行伙伴，都没有提出这类政策上的反对意见。²⁴

现已做出一些努力，为所有人道主义组织制定一套共同的政策，其中包括联合国系统履行人道主义任务的成员和人道主义非政府组织。1995 年，机构间常设委员会工作小组通过了工作关于使用军事和民防资源支持人道主义行动的报告。²⁵ 该报告没有专门提及使用武装或军事

²⁰ 详情见拉里·米聂等人，在华生研究所不定期文件系列第 36 号中的《科索沃危机中的北约和人道主义行动》。

²¹ 道塞，同上。

²² 譬如，比较难民专员办事处于 1999 年的《难民营和居住点的安全及民事和人道主义性质》（EC/49/SC/INF.2）和安协办 1995 年的《联合国安全行动手册》。

²³ 红十字国际委员会（红十字委员会）的《对人道主义援助使用武装保护的报告》，节选自《代表委员会工作文件，1995 年》，公布于红十字委员会和国际联合会，代表委员会，日内瓦，1995 年 12 月 1 日至 2 日。

²⁴ 卡兹，第 6-10 页。

²⁵ 联合国人道主义事务部，“机构间常设委员会工作组，第十九次会议，1995 年 9 月 27 日，日内瓦：简要记录”。

护卫队，但在使用各种军事资源支持人道主义行动方面的确制定了 6 条一般“行动原则”。其具体规定为：

- 一、只有人道主义组织而不是政治当局才能做出是否接受军事资源的决定，并且仅应依照人道主义标准做出这种决定。
- 二、只有当民用资源无法替代军事资源时，而且只有使用军事资源才能满足重要的人道主义需要时，才可以请求使用军事资源。因此，军事资源在部署的性质或及时性方面应具有独特性，同时，不到万不得已不能动用军事资源。
- 三、使用军事资源的人道主义行动必须保持其民事性质和特点。无论军事资源的具体指挥安排是什么，人道主义行动的总体控制和权力应掌握在负责该行动的人道主义组织手中。在可能的情况下，军事资源在投入使用时应当不使用武器，而且从外表上看，应当是民用资源。
- 四、为支持人道主义行动而提供军事人员的国家应确保自己能够遵守由负责部署工作的人道主义组织所确立的行为守则和原则。
- 五、应当避免大规模使用军事人员直接从事人道主义援助工作。
- 六、任何使用军事资源的做法都应确保人道主义行动保持其国际性和多边性。²⁶

这些原则中最具概括性的两点——即上述第一点和第二点，可以明确地用于武装和军队护卫的具体情形。第三点至第四点的适用范围较小。例如，第三点可能损害武装或军事护卫队的能力，使其无法对可能的攻击者形成有效的威慑力。

在实践中，虽然各类人道主义组织在决策过程中所采用的标准不尽相同，但其立场并不存在太大的差别。

结论：

各主要人道主义组织所采用的总体限制性措施都是恰如其分的。无论出台了哪些政策准则，其广泛目标都应当是限制出现各组织不得不使用武装或军事护卫队的情形。

人道主义组织在这方面的共同做法值得称道，并且应当得到加强，以期在可能时，所有人道主义组织在任何特定行动中都持相同立场。

²⁶ 联合国人道主义事务部，《使用军事和民防资源支助人道主义行动：工作队的报告》，1995 年 9 月 27 日。

无论核准的准则是什么，都应当反映两个级别的决策：首先，何时使用武装或军事护卫队；其次，如果决定使用此类护卫队，怎样使用。

第二部分

关于何时使用军事或武装护卫队的具约束力的准则

一般规则

一般而言，人道主义运输队不使用武装或军事护卫队。

例外情形（标准）

只有在符合以下标准时，才能考虑作为最后手段使用的一般规则的例外情况：

- 一、主权。如果不使用军事或武装护卫队，主权国家或地方管理当局（“地方当局”）就不愿意或不能提供安全的环境。
- 二、需要。需要人道主义的情形是，如果没有人道主义援助，将可能导致无法接受的人道灾难，而且在不使用军事或武装护卫队的情况下就无法提供此类援助。
- 三、安全。提供武装或军事护卫队时可以采取一种方式，这种方式将提供加强人道主义人员的安全所需的有效威慑力，以及向预期受益人提供援助但不会损害受益人和其他本地居民的安全的能力。
- 四、持久性。使用武装或军事护卫队不会削弱本组织安全、有效地履行其任务的长期能力。

例外情形（程序）

在联合国系统中，通常由指定官员来确定是否达到了这些标准。该名指定官员通过联合国安全协调员就联合国人员和财产的安全事宜向秘书长负责。

说明：在大多数情况下，但并非所有情况下，人道主义协调员、驻地协调员和指定官员由单个人充任。《联合国外勤安全手册》第 5 部分第 20 段对驻地协调员在联合国人员及财产方面的权限做出了详细规定。

指定官员认识到人道主义行动者的共同立场将会提高所有人的安全，他（或适当的人道主义协调员）在做出决定之前，在人道主义界广泛征询意见。指定官员将邀请非联合国人道主义界的代表以成员或观察员的身份参加安全管理小组的工作。

关于主权标准，指定官员将以正式方式联系地方当局，以确定它们是否愿意或能否提供必要的安全环境以及履行其根据国际人道主义法律履行其义务。指定官员还将正式向人道主义界

的成员介绍根据安全理事会的任务展开行动的部队在为人道主义界提供支助方面担负着什么样的职责，并介绍可能生效的部队地位协定的规定。

说明：在有些情形下，国家协定/部队地位协定/特派团地位协定是否生效，适用的对象是谁以及实际含义是什么，在这些方面还存在混淆的认识。指定官员将努力向人道主义界的代表澄清这一问题，使其成为安全规划的基础。

根据安全标准，指定官员需要考虑的因素包括如下：

- 谁提供护卫？（例如，执行和平行动的联合国部队，其所有行动均受安全理事会的决定管辖；其他国际部队；政府部队；非国家行动者的部队；安全事务公司提供的武装警卫等。这些力量在使用时应得到联合国安全协调员的核准。）
- 它们的能力如何？（例如，它们是否可以提供有关安全状况的情报？它们是否能够针对攻击形成有效的威慑？在此类攻击事件中，它们是否可靠？它们的交战规则是什么？其指挥与控制安排是什么？它们是否拥有撤离能力？当它们使用武力护卫一个运输队通过后，是否可以继续保持运输路线的畅通与安全？）
- 在这些提供护卫的力量内部，保护人道主义运输队的优先级别有多高？护卫队自身是否是不安全的潜在原因？
- 是否有选择？（例如，提供护卫队的力量是否出于政治、军事、经济或犯罪的原因而主张使用武装护卫队？如果情况确实如此，拒绝此类护卫可能带来什么样的后果？）
- 在一个地区使用护卫队是否会对该组织在其他地区完成任务产生有害影响？（例如，如果护卫队由交战方提供，是否会对在另一方控制地区展开行动的能力产生影响？）

关于持久性标准，指定官员将考虑使用武装或军事护卫队的做法是否会使在未来提供援助的工作变得更加困难。（例如，如果护卫由外部军队提供，当军队撤离后，人道主义行动还必须继续下去，将会发生什么呢？）

说明：指定官员确定，有时候达不到安全和持久性标准。在这些情形下，最恰当的做法是暂停行动或撤离。执意在风险极高的环境下继续开展行动很难成为满足人道主义需要的有效方式。有时，政治当局会以没有解决人道主义危机的根源问题为借口，鼓励人道主义行动者在面临极高的风险下在军事或武装护卫下继续开展行动。

与在联合国授权下采取行动的部队的关系

在联合国授权下采取行动的部队的作用和任务是由联合国安全理事会确定的，并且具有约束力。秘书长 2000 年 10 月 30 日的说明将指导秘书长代表、驻地协调员和人道主义协调员在执行此类任务时的关系。联合国政治/军事部门的存在与人道主义存在之间的关系，包括关于使用军事护卫队护卫人道主义运输队，将由秘书长特别代表/秘书长代表和人道主义协调员/驻地协调员之间的协议来确定，并且与安全理事会的授权一致。根据秘书长的说明第 8 段，秘书长特别代表/秘书长代表和人道主义协调员/驻地协调员应解决外地一级的政策分歧。如果无法解决，则应将此类分歧交由总部工作队来解决。

说明 1：有可能由联合国授权部队提供护卫的情况非常少。目前，可能有这类护卫的例子仅出现在东帝汶、厄立特里亚/埃塞俄比亚和塞拉利昂，但在这些国家，都没有真正使用过护卫队。

说明 2：《卜拉希米报告》（第 II/E 节）提出了一种公正性概念，在某些情形下，这种概念与适用于提供人道主义援助的人道主义原则区别很大。在此类情形中，向秘书长代表/秘书长特别代表报告的联合国部门与人道主义协调员/驻地协调员协调的部门之间不会自发地形成利益共同体的关系。

关于如何使用军事或武装护卫队的具约束力的准则

人道主义与军队关系的指导原则

在存在外部军事行动者的情形下，人道主义界与外部军队间的关系应建立在如下指导原则的基础上，包括：

- 一、人道主义组织在人道主义工作方面的主导原则。人道主义工作首先应当由人道主义组织来完成。如果军事组织将在支持人道主义工作方面发挥直接作用，这种作用应当是提供安全的环境和/或在人道主义组织提出要求时提供后勤支助。
- 二、人道主义标准至上原则。是否请求或接受使用军事或武装护卫队，应当由人道主义组织而不是政治或军事当局完全根据人道主义标准做出决定。
- 三、人道主义特性。人道主义运输队必须保持其民事性质和特点。与提供护卫的车辆、武器和人员不同的是，人道主义运输队应当纯粹是人道主义的，武装人员应当乘坐单独的车辆。为了明确表明人道主义运输队的民事特点，除运输武装护卫队人员的车辆外，所有车辆都可以加贴“无武器”标志。

说明：当外部军事行动者要参与人道主义行动时，需要事先达成以上指导原则。人道主义界的代表不妨考虑拟订与主要军事机构签署的协议，确定在人道主义运输队的护卫区域内，所有的合作和分工应以这些原则为基础。

人道主义界的集体行动——协商过程

在可能的情况下，代表为其运输队寻求武装或军事护卫的所有人道主义组织的单个小组应当就护卫安排进行协商。在协商之前，该小组应在协商的程序方面采用通用的方法。

说明：例如：

- 人道主义组织是否能够代表所有有关组织达成综合协议，或者是否有必要与每一个组织签署单独协议。
- 应与哪一方协商护卫协议事宜。
- 应在哪一个级别协商护卫协议事宜。
- 协议是否是正式或书面协议，或者是否是非正式谅解。
- 将要接受的有哪些条款；是否要向护卫提供方支付费用，是否涉及成本问题。
- 协议的政治影响是什么；会产生哪些法律责任问题，以及是否可以动用联合国的特权和豁免权，涉及的人员有哪些。
- 协议的存在和内容是否会公诸于众。

人道主义界的集体行动——实质性的协商内容

在可能的情况下，人道主义协商小组应在协商的实质内容方面形成共同立场。

说明：例如：

- 有关行动前安全评估的程序（例如，指定官员和安全管理小组在评估威胁水平和做出适当安排方面的职责；是否需要正式确定需要适宜构成形式的“各个阶段”）。
- 有关运输队编成的程序（例如，联合国和非政府组织的车辆是否混编；运输队是否可以提供综合编成名单，向谁提供；是否允许运输队搭载乘客，如果允许，可搭载的乘客是哪类人员）。

- 有关运输队指挥与控制的程序（例如，谁有权决定运输队的构成，以及确定是否取消运输队，或改道行进；护卫车辆是否有权单方决定离开运输队）。
- 有关运载和使用武器的程序（例如，人道主义运输队必须保持其民事性质和特点。除提供护卫的车辆、武器和人员外，运输队应当仅用于人道主义目的。武装人员应乘坐单独车辆）。
- 通讯与联络程序（例如，护卫人员怎样在途中和总部与被护卫人员取得通讯联络）。
- 有关预先核准的行动、检查站、停靠点、搜查和支付等需求的程序。
- 有关与途中遭遇人员打交道的程序。
- 有关安全事件的程序。

人道主义界的集体行动——行为守则

人道主义界将鼓励根据联合国和非联合国人道主义界的代表拟定的共同框架，制定视具体情况而定的行动准则。此类行为守则应与适合当地的联合国最低运作安保标准相一致。