

政府间发展组织与苏丹和平进程*

郑先武

摘要: 政府间发展组织 (IGAD) 是“非洲之角”与安全相关的最重要的区域政府间组织。它以“区域调解人”的身份领导了苏丹北南和平进程,最终促成苏丹政府与苏丹人民解放运动签署《全面和平协议》。这一成就的取得既有该组织自身的因素,如拥有一定的区位优势、权威地位和组织能力等,又有苏丹国内的因素,如苏丹国内政局的变化,尤其是主要冲突方推行务实外交等,也有国际因素,如国际压力和和平运动等。这一和平进程表明,推行调解、对话等非武力措施是持久解决国内冲突的唯一出路。

关键词: 政府间发展组织 (IGAD) 苏丹和平进程 区域组织 非洲之角

中图分类号: D813 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-4812(2011) 04-0039-46

2011年2月7日,按照2005年1月苏丹北南双方达成的《全面和平协议》,苏丹南部地区举行了公投。公投结果显示,98.83%的投票选择南北分离。苏丹南部公投是在“平静、公正和透明”的环境中进行的。^[1]作为苏丹所在的“非洲之角”最重要的区域组织——政府间发展组织(简称IGAD)^[2]和国际社会一道对公投和计票过程进行了观察和监督。其实,IGAD从1993年9月开始就作为“区域调解人”一直致力于在苏丹冲突各方之间寻求和平解决办法,并推动苏丹北南双方最终达成《全面和平协议》,从而在苏丹和平进程^[3]中扮演了“关键角色”。联合国前秘书长安南在向安理会提交的关于苏丹的报告中称:“IGAD领导的和平进程是苏丹全面和平的核心。没有其他任何一项和平进程能取得如此重大进展并能解决苏丹南部冲突的根源问题。”^[4]萨里·希利认为:“IGAD首先是设计了作为北-南议题的问题,其次是保持了作为整体的苏丹和平进程大致的持续性。这种长期介入使有关各方能够利用各种机会促进解决办法。如果没有IGAD的持续介入,这些机会就非常有可能丧失。”^[5]那么,IGAD是一个什么样的区域组织?它又如何能在苏丹和平进程中发挥“调解人”的作用呢?本文试着对这两大问题进行回答,以便于人们对该组织及其在区域和平与安全中的特殊作用有进一步了解和认识。

一、政府间发展组织的和平与安全机制建设

IGAD的前身是1986年成立的政府间抗旱与发展组织(IGADD),是东非国家为解决旱灾、饥饿与沙漠化问题而创建的。冷战结束后,随着该地区政治、经济和发展问题的日益突出以及区域化的日益加强,它逐渐成为东非国家领导人解决地区性政治、社会、经济问题的固定论坛。1996年3月,该组织正式改为现名。其目标在于促进区域和平与安全,并将之作为实现食品安全、环境保护和区域可持续发展的基础。该组织关注4个领域的核心议题,包括:食品安全与环境保护;基础设施发展;区域冲突预防、管理与解决;人道主义事务等。

* 本文系国家社科基金一般项目“全球化背景下的安全区域主义研究”(编号06BGJ005)的阶段性成果,并得到南京大学“985工程三期”哲学社会科学研究课题和“南京大学人文基金”资助。

在此框架内,该组织将“非洲之角”的区域一体化与合作作为实现区域和平与安全的驱动力。IGAD 拥有一套自己的组织结构和决策程序。国家与政府首脑会议是其最高权力机构,后者至少每两年进行一次。首脑会议下辖部长理事会,由成员国的外交部长和其他关键部门的部长组成,负责制定具体的工作计划,也是至少每两年举行一次会议。该理事会下设大使委员会和永久秘书处。大使委员会由来自成员国派往吉布提的大使或公使组成,负责向行政秘书提出建议,指导其完成部长理事会制定的工作计划,并负责需要进一步阐明的政策和指导原则的解释工作。秘书处是该组织的行政机构,由一个经政府与政府首脑会议任命的行政秘书主持日常工作。在具体的运作中,国家与政府首脑会议、部长理事会和大使委员会均采用共识决策程序解决问题,但在部长理事会和大使委员会中,如果通过共识决策不能达成一致,可以通过成员国 2/3 多数投票决定。^[6]

在和平与安全相关事务方面,IGAD 重点关注能力建设和区域意识创建以及冲突的早期预警机制建设。在该组织成立之初,它就制定了《关于冲突预防、解决与管理的方案》,其中规定:增进冲突预防的建设能力;记录去战时动员化和冲突后建设的经验;阐明和平与容忍的文化;发展冲突的早期预防机制;创建紧急信用基金等。这样,IGAD 的议题范围就从环境保护和发展合作的狭窄议题扩大到区域和平与安全议题领域,由此建立起和平、安全、冲突与发展之间的紧密联系。^[7] 2002 年 1 月,为将关于区域和平与安全议题的合作制度化,IGAD 部长理事会会议签署了《关于建立冲突早期预警和反应机制的议定书》,启动冲突早期预警和反应机制(CEWARN)建设。按照该议定书的规定,它在每个成员国设立了区域早期预警单元,并设立了关于冲突和不安全的早期预警委员会,总部设在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴。这一早期预警机制是该组织政治与人道主义事务部的组成部分,有一个专职主任主持工作,拥有行动的自主性。其职能涵盖早期预警系统的各个方面,包括:成员国之间以即时、透明、合作和信息自由流动为原则的信息交换与合作;收集和确认与该地区暴力冲突缓解和预防相关的信息,并将结果递交政府间发展组织及其成员国政府中的决策者;在国家和地区层面上采取合适的行动,对冲突预防、缓解和管理做出反应等。2003 年 6 月,这一预警机制正式运行。^[8]

2006 年 11 月,为强化冲突早期预警和反应机制,IGAD 发布了《2007-2011 年冲突早期预警和反应机制战略》,制定了 6 大目标,包括:扩大对所有成员国国内畜牧业和相关冲突的监控和报告;通过所有成员国国内冲突早期预警和早期反应的可操作化,强化该机制的早期反应;扩大信息的来源,增强信息的收集系统,增强早期预警和反应系统的数据分析能力;改进公共关系和沟通战略,促进对早期预警和反应工作的认识;通过所有有效的途径强化早期预警和反应系统的制度和功能性能力,包括研究、训练、行政和金融支持等;实施长期的、可持续的基金战略,确保该系统运行所必需的资源等。^[9] IGAD 通过这一机制收集的独特的数据资料为掌控成员国跨边界的冲突提供了即时、持续和详尽的信息,从而为改进干预方案和反应措施奠定了良好基础。

IGAD 还在非洲联盟的集体安全机制内构建起次区域的维和机制。2004 年 2 月,该组织召开了一次专家会议,决定建立“东非待命旅”。同月,又制定了“东非待命旅”运行的政策和法律框架。次年 4 月,东非待命旅正式投入使用。其运行结构并不复杂,只包括设在亚的斯亚贝巴的司令部和后勤基地、设在肯尼亚内罗毕的规划部。它还使用设在内罗毕的“凯伦中心”训练用于和平支持活动的部队。2007 年 5 月,该组织将负责东非待命旅运行的责任

交给一个独立的机构——东非待命旅协调机构。通过冲突早期预警与反应机制和东非待命旅, IGAD 构建起次区域集体干预机制。^[10]

IGAD 在构建区域和平与安全机制的同时, 积极通过对话和和平运动等非武力方式下的集体行动在其成员国内部冲突的解决中发挥“制度作用”。其持续介入并主导苏丹和平进程并促成关键的和平解决办法就是典型例子。

二、政府间发展组织领导的苏丹和平进程

在 IGAD 介入苏丹和平进程之前, 主要在苏丹政府与苏丹人民解放运动(简称“苏人运”)之间展开的内战已经持续了整整 10 年。其间, 美国(1989 年 12 月)、尼日利亚(1991 年 5 月至 1993 年 5 月)等国和非洲统一组织相继在冲突双方之间进行调解, 并组织结束这场冲突的和平谈判, 但均未成功。在这种情况下, 1993 年 9 月, IGADD 政府间干旱和发展管理局接受了苏丹总统巴希尔的邀请, 在苏丹内部冲突中扮演起“调解人”角色。为此, IGADD 成立了由肯尼亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚和乌干达组成的“四国调解委员会”, 并由来自这 4 个国家成员构成的“部长调解委员会”管理具体的调解事宜, 肯尼亚总统丹尼尔·莫伊任该委员会主席。1994 年 1 月, 在与苏丹冲突各方协调后, IGADD 在肯尼亚首都内罗毕创建了“IGADD 苏丹和平常设委员会”, 在肯尼亚外长主管下运行, 并于当年 3 月在内罗毕启动官方的和平谈判。^[11] 从此, IGADD 开始在苏丹和平进程中处于实际的领导地位。

从时间上看, IGADD/IGAD 领导的苏丹和平进程可以分为 1994-1999 年和 2002-2005 年两个阶段。第一个阶段主要是推动苏丹政府与苏人运之间进行谈判, 苏丹北部和南部的全国民主联盟、公民社会组织和其他政治集团一再要求在其中获取正式成员或观察员地位, 但都无一例外地被拒绝了。所以, 这一谈判进程是由精英驱动而时常秘密进行的, 关注的议题也比较狭窄。1994 年 5 月, IGADD 提出双方签署一个《原则宣言》的建议, 主张承认苏丹南部自决的权利, 但通过全国共识实现苏丹国家统一仍然是优先的原则。为创造全国共识, 该宣言建议: 内战双方需要达成一个过渡时期, 以便以政教分离、多党民主、尊重基本人权和松散邦联下的政治非中心化为原则, 逐步走向国家统一; 经过一个必需的过渡期后, 南方和其他被边缘化的集团可以通过公投决定是继续进行统一性安排还是选择如分离这样的替代性安排; 其核心是各方承诺实现国际监督的停火。当年 7 月, IGADD 将这一建议提交苏丹政府与苏人运。苏人运同意这一建议, 并表达了对它的信任。但苏丹政府认为自决和世俗主义的议题不容谈判, 因而予以拒绝。^[12]

在国际压力下, 1997 年初, 苏丹政府开始采取新的务实外交。新成立的 IGAD 借此启动恢复和平谈判的外交和政治动议。肯尼亚在其中扮演起“领导国”的角色。1997 年 7 月, 在莫伊总统的说服下, 巴希尔重回谈判桌, 并最终接受《原则宣言》作为谈判的基础。为推动谈判进程, IGAD 在内罗毕建立了一个关于苏丹和平进程的永久秘书处, 肯尼亚提供了政治领导、金融和技术等方面的支持。为确保积极的政治和外交支持, 肯尼亚政府任命了一位关于苏丹和平进程的特使。这推动了苏丹政府与反政府派别于 1999 年 7 月开始更紧密的对话。双方同意为便利人道主义救援物资运送而开放“安全走廊”。第一阶段的谈判就此结束。该阶段的谈判虽然没有在实质性问题取得进展, 但 IGAD 所推动的这一和平进程创建了“对话的精神”和对解决国内战争可能性的信心, 从而为苏丹内战的最终解决创建了主要的推动力量。^[13] 尤其是 IGAD 提出的《原则宣言》虽未能实施, 但它为苏丹各方提供了进一步谈

判的平台。《原则宣言》作为和平解决办法的“基本框架”逐步演变为解决苏丹内部冲突的“关键工具”。^[14]

在第二个阶段的和平进程中, IGAD 的策略方向发生了重大转变。这一阶段的谈判既是透明的, 又有苏丹人广泛的参与, 其关注的议题也有明显的拓宽。这是一种包容性的和平进程。“9·11事件”发生后, 美国、英国、挪威相继介入苏丹和平进程, 共同推动冲突各方实现停火, 并支持 IGAD 的“调解人”角色。莫伊总统随即任命苏姆比耶沃将军为 IGAD 的首席调解人。在 IGAD 秘书处, 苏姆比耶沃组建了由来自美国、南非和瑞士等国的外交官、法律专家为成员的“调解团”。2002 年 5 月, 该调解团相继在凯伦和内罗毕开启了谈判。他们很快把《原则宣言》所关注的议题浓缩为一个简明的谈判文本, 作为谈判的基础。他们还通过举行各种专家组会议征求专家们对专业问题的意见。2002 年 6 月, 调解团与苏丹政府和苏人运代表在内罗毕附近的马查科斯举行首次高层次的谈判, 审议协定草案。7 月 20 日, 经过 5 个星期的谈判, 双方终于达成《马查科斯议定书》, 其中规定: 在实施停火期间应有一个 6 个月期限的临时过渡期, 而伊斯兰立法不适用于南方; 在临时过渡期, 按照该议定书准备一个最后和平协定, 其中包括关于政府结构、国家与宗教、苏丹南部人民的自决权等专门条款。他们商定继续就悬而未决的权力分享、财富分配权和停火等问题举行会谈。^[15] 该议定书是双方妥协的产物, 它不仅为未决的谈判议题建构了一个共同的框架, 而且阐明了达成最后和平协定的要旨, 其核心是双方各自放弃了先前“不可谈判”的条款, 即苏丹政府坚持的南部苏丹的伊斯兰化和苏人民运所坚持的整个苏丹的世俗化。双方还据此成立了安全监督机制和独立评价委员会。这些机制成为第二个阶段苏丹和平进程的基础。^[16]

《马查科斯议定书》签署不久后, 在 IGAD 主持下, 巴希尔总统与苏人运领导人约翰·加朗在乌干达首都坎帕拉举行了首次会谈。2002 年 8 月, 双方开始关于财富分享和停火的第二轮“马查科斯会谈”。10 月中旬, 双方达成一个涵盖全国范围的停火协定。这是 1983 年冲突开始以来的首个停火协定。自 2003 年春起, 谈判开始聚焦于政治、安全和财富分享的具体安排。2003 年 6 月, IGAD 调解团到苏丹各地走访, 广泛听取普通民众和领导人对谈判议题的看法。专家与普通民众一起促进共识的形成。这使得谈判更具参与性。在此基础上, 苏姆比耶沃制定了一个总体的协商文件——“纳库鲁文件”作为解决悬而未决议题的框架。9 月, 加朗与苏丹副总统塔哈在肯尼亚的奈瓦沙开始最高级别的直接会谈。不久, 双方达成关于过渡期内安全和军事安排的协定, 同意苏丹政府军从南部撤出, 并建立一支联合军队。12 月, 双方解决了在财富分配问题上的分歧, 并于 2004 年 1 月达成协定, 同意北部与南部各拥有 50% 的石油财富。5 月, 双方就权力分享以及阿卜耶伊、南科尔多凡和青尼罗 3 个冲突地区的地位达成 3 个协定。^[17] 6 月 5 日, 在 IGAD 主持下, 苏丹政府与苏人运签署了《内罗毕宣言》, 确认它们对这一和平进程的承诺, 并决定成立一个建立在权力分享之上的全国统一过渡政府, 约翰·加朗任政府第一副总统。2004 年 12 月 31 日, 苏丹政府与苏人运最终完成了和平谈判, 并于 2005 年 1 月 9 日签署《全面和平协议》。经过长达 12 年的时间, IGAD 领导的苏丹和平进程终于成功地达成了一个和平解决办法。^[18]

《全面和平协议》把《马查科斯议定书》(第一章)和此前达成的其他 5 个议定书和协定的条款固定下来, 包括: 2003 年 9 月 25 日签署的《关于安全安排的协定》(第六章); 2004 年 1 月 7 日签署的《关于财富分享的协定》(第三章); 2004 年 6 月 25 日签署的《关于权力分享的议定书》(第二章)、《关于解决阿卜耶伊冲突的议定书》(第四章)和《关于解决南科尔多凡/努巴山区和青尼罗州冲突的议定书》(第五章)。该协定要求在 6 个月过

渡准备期和 6 年过渡期之后,就南部苏丹人民的自决权利举行全民投票。^[19]从总体上看,它并没有从根本上背离 IGAD 提出的《原则宣言》和“纳库鲁文件”。《全面和平协议》标志着苏丹持续 20 多年的内战结束。

《全面和平协议》签署后,虽然“联合国苏丹使团”承担起对该协定执行的监督任务,但 IGAD 仍在苏丹和平进程中发挥着关键作用。这种作用在协定执行的最后阶段显得更加重要。2008 年 6 月,IGAD 设立派往“CPA 评估委员会”的“IGAD 特使办公室”,以监督《全面和平协议》的执行。2010 年 3 月,为保证在这一进程中的“核心地位”,IGAD 在苏丹南部政府首府朱巴设立联络处,以对选举和公投提供专门支持。在 2010 年 4 月 11-18 日苏丹全国大选期间,IGAD 派出一个由来自成员国的 37 个观察员组成的“选举观察使团”,到苏丹的 13 个地点观察、监督投票过程,以保证大选的顺利进行。^[20]这次全国大选是苏丹 24 年来举行的首次多党民主选举,是苏丹北南和平进程中取得的又一重大进展。这次大选的成功举行于 2011 年 1 月 9 日举行的苏丹南部公投铺平了道路。

三、政府间发展组织在苏丹和平进程中的作用评估

苏丹和平进程已经表明,IGAD 在关键的进展中发挥了核心的领导作用。这种作用的发挥受到该组织自身和苏丹国内、国际(包括该区域内部和外部)多种因素的影响。

从 IGAD 自身来看,作为“非洲之角”与区域安全相关的最重要的区域组织,它在苏丹和平进程中既有明显的区位优势,又有一定的权威地位和组织能力。其区域优势主要体现在两个方面:一是苏丹国内冲突的区域化更需要区域解决方法。不管是领土面积和人口数量,还是地理位置,苏丹在“非洲之角”都处于中心位置。而苏丹连年大规模的内战已经造成 400 万人背井离乡,其中有相当一部分涌入其邻国;苏丹境内激进的伊斯兰原教旨主义与恐怖主义联系在一起,也影响到肯尼亚、乌干达、索马里、吉布提等邻国;各种势力对苏丹南部石油的过度开采乃至掠夺,加剧了本已严重的环境问题。^[21]这使得 IGAD 及其成员国既最有可能对现实的危机与冲突做出最快的反应,也最有可能为了持久的地区和平而寻求解决问题的根本途径。正如艾尔-阿芬迪所言:“IGAD 领导人承担其调解任务的首要动机是将苏丹融入和控制于区域稳定的利益之中。”^[22]

二是与苏丹的紧密联系使其和平倡议更能抓住问题的本质。从根源上看,苏丹长期的国内冲突受到政治、经济和社会等多方面复杂因素的影响。这些因素中既有种族(如白人与黑人的冲突、民族分离主义等)和宗教上的(主要是伊斯兰主义与世俗主义之争),又有政治(如民主诉求、权力之争等)和经济上的(如南北发展不平衡、石油资源争夺等)。与苏丹政府及其民众有紧密联系并拥有诸多共同命运的 IGAD 及其成员国对此当然心知肚明。所以,它们从提出《原则宣言》开始就抓住了苏丹冲突的核心议题,尤其是国家与宗教的关系、自决、权力与财富分享等。这样,在苏丹和平进程的每一个阶段,IGAD 都将这些议题作为关注的焦点,直至《全面和平协议》的签署将之转化为正式的法律文本。可以说,这一协定就是建立在对苏丹国内冲突的“相互联系的各种承认之上的”。^[23]

这种区位优势已成为 IGAD 在苏丹和平进程中获取权威地位的一个重要因素。况且,由于非洲国家对区域外部干涉常心存戒心,它们的集体行动更易于为苏丹冲突各方及其他次国家集团和民众所接受,从而能够比其他外部行为体获取更多的支持。关于这一点,苏丹总统巴希尔邀请 IGAD 承担调解人时说得很明白。在他看来,IGAD 机构的非洲特性将向世界证明“非洲人解决其自身问题已变得非常成熟……不再需要外部的保护”。他相信,IGAD

将是中立的和透明的,“不会给殖民主义以人道主义为借口渗透留下漏洞”。苏人运领导人加朗起初对与苏丹政府有良好关系的 IGAD 成员国心有疑虑,但区域内国家的地理接近性使他相信 IGAD 的真诚性。他说:“我对这些国家充满期盼,因为它们是我们的邻居,它们感到正受到边界地区的难民或不稳定等我们的问题所影响。”^[24] IGAD 这种权威地位是 IGAD 在苏丹和平进程中发挥领导作用的合法性前提。

IGAD 的组织能力主要体现在两个方面:一是它拥有比较完备的处理危机与使冲突区域和平的安全机制。这些机制不但成为 IGAD 成员国协调和确定对苏丹和平进程的共同立场、提出具体建议和实际行动方案的场所,而且成为苏丹冲突各方阐明立场、相互沟通和实际谈判的重要平台。二是它拥有推动苏丹和平进程的专门机构,包括调解委员会、专业秘书处等。这些专门机构与更高层次的 IGAD 机构一起,通过向苏丹派出和平特使、调解团、观察团等,更直接和深入地介入苏丹具体的和平进程之中。这种组织能力保证了 IGAD 有关集体行动的专业性、及时性和有效性,已成为其在苏丹和平进程中持续发挥作用的制度保障。

在实际中,IGAD 自身作用的发挥明显受到苏丹国内局势变化和来自国际压力的深刻影响。苏丹和平进程的第一个重大转折是 1997 年 7 月巴希尔总统接受 IGAD 提出的《原则宣言》,而此时苏丹政府正面临来自国际、国内的双重压力。国际上,1996 年 1 月,联合国安理会通过决议谴责苏丹威胁到区域和平,并于当年 4 月对苏丹进行制裁,包括限制其政府官员的行动和禁止在苏丹首都喀土穆举行国际会议等。苏丹的邻国也加入这一制裁行动。在美国的资金支持下,厄立特里亚、乌干达和埃塞俄比亚等国甚至向苏人运提供直接的经济和军事帮助。这促使苏丹政府在国内和国际两条战线采取政治和外交守势。苏丹和平进程的第二个阶段,在国际压力和国内冲突依然存在的情况下,苏丹政府和苏人运逐步将和平谈判视作解决问题的主要途径。一个突破性进展就是加朗与苏丹副总统塔哈之间所启动的直接谈判。这一会谈改变了谈判的氛围和节奏,加深了两个领导人之间的关系,推动各方加入这一和平进程。^[25]

苏丹国内和外部因素的重要影响一方面表明,对 IGAD 在苏丹和平进程中作用的评估必须采用多层次的分析方法,即将国家及其内部、区域及其外部等结合起来。这另一方面显示出 IGAD 在和平努力能力上的一些不足。一是组织能力的不足。IGAD 本质上是一个政府间组织,其一体化水平比较低,其决策机制并不具有“超国家性”,加之其决策程序以共识为主,所以,其自主性决策尤其是做出集体行动的决定及履行这些决定的能力经常受到多种因素的限制,致使其行动在很多情况下仍依赖于成员国尤其是区域性大国的意愿与偏好。实际上,IGAD 能够在苏丹和平进程中发挥重要作用,与肯尼亚在其中的“中枢国家的角色”密不可分。二是资源能力的不足。和非洲其他与安全相关的次区域组织相比,IGAD 拥有最少的资金和人力资源。从目前年预算总资金看,西非国家经济共同体有 12100 万美元、南部非洲发展共同体有 4500 万美元,而 IGAD 只有 300 万美元。比较而言,鉴于“非洲之角”面临的内部冲突和其他安全问题更严峻、更持久,其预算资金明显偏少。从人力资源看,目前设在吉布提的 IGAD 秘书处只有 30-50 名工作人员,而西非国家经济共同体和南部非洲发展共同体的这一数字分别为约 300 人和 200 人。^[26] 这种资源能力的不足使 IGAD 在苏丹和平进程中经常需要依赖于外部支持。为此,它于 1995 年 2 月在美国的支持下设立了“IGAD 伙伴论坛(IPF)”,为西方国家和国际组织的外交和经济介入提供一个专门的多边平台。这在一定程度上促进了由 IGAD 领导的苏丹和平进程。^[27] 约翰·加朗称,该论坛的创建“促进和强化了 IGAD 的和平倡议”。^[28] 然而,外部行为体的介入并非只有积极作用,它也不可避免地产生

生某种消极影响。比如,美国等外部行为体的介入在某种程度上形成了对苏丹政府的强制性压力。

最后需要特别强调的是,IGAD 领导的苏丹和平进程是在特定的国内局势和国际环境中发展的,它也需要苏丹国内各方和国际社会的支持和配合,但它可以最大限度地排除区域外部行为体在这一进程中的支配性影响,始终能够引导和平进程朝着自己既定的和平目标发展,并最终与苏丹人一道实现了苏丹南北的和解。正如苏姆比耶沃所言:“在《马查科斯议定书》签署之后,所有的人都来了:法国人、荷兰人、南非人,然而大门对它们已经关闭了。”^[29]这显示出 IGAD 在苏丹和平进程中无可替代的地位。支撑这一地位的是其建立在对苏丹人自身权利充分尊重基础上的、对和平持久的责任。正是这种责任让 IGAD 始终将和平手段作为解决问题的最重要的和最后的途径,即“对话提供了打破僵局的唯一出路”。^[30]

四、结语

长期以来,“非洲之角”的大多数国家为战争和武装冲突所困,包括埃塞俄比亚与厄立特里亚之间的战争和索马里、苏丹、乌干达等国的内战。由于该地区与长期陷入政治动荡的西非和大湖区两个次区域紧邻,又因其与中东的紧密联系而被称作“非洲-中东次区域”,因而其内部战争和暴力冲突具有明显的内部和外部关联性。这里的战争和武装冲突内部相互影响,外部又影响到中东和非洲的东部、大湖区、中部、南部等次区域。鉴于此,戴维·弗兰西斯将“非洲之角”称作“非洲的悲剧以赤裸裸的暴力方式演绎的舞台”。^[31]

然而,就是在这样一个地区,一个实力弱小的、名不见经传的区域组织——IGAD 能够在一场旷日持久的国内冲突和平解决中担任领导者角色,并最终促成相对稳定的和平,其重要意义不言而喻。我们可以从中总结出几点经验:(1)在全球化和区域化趋势日益明显的大背景下,一国严重的内部冲突不可能完全依赖自己来解决,尤其是像苏丹这样具有明显“弱国家”特征的国家,因而外部力量的介入时常是解决问题不可或缺的条件之一;(2)一个拥有明显区位优势的区域组织,如果再拥有一定水平的和平与安全机制和被冲突国及国际社会广泛接受的权威地位或合法性,那么它就可以在国内冲突的解决中起到独特的领导作用;(3)在国内冲突的化解中,只有充分理解冲突的根源并将相关议题作为关注的核心,才会最终找到各方都能接受的和平解决办法;(4)为了推动冲突国家的和平进程,外部的压力乃至强制力在特定的环境中或许是必要的,但解决问题的最重要途径无疑应该是调解、对话等非武力措施;(5)一国从冲突走上和平的进程从根本上取决于该国国内政局的变化。外部力量,哪怕是以实现和平为唯一目标的力量也不可能决定这一进程的最终方向,因而推行合适的政策引导国内政治朝良性方向发展就成为外部力量唯一正确的选择。尽管 IGAD 在苏丹和平进程中的作用不能被扩大,但这“几点经验”对和平解决国内乃至国际冲突均具有一定的借鉴意义。

注释:

[1] “再见,流血和眼泪!”载《人民日报》,2011年02月09日,第3版。

[2] 目前,该组织有7个成员国,它们是:吉布提、埃塞俄比亚、厄立特里亚、肯尼亚、索马里、苏丹、乌干达等。秘书处设在吉布提首都吉布提。

[3] 本文所言“苏丹和平进程”特指分别以苏丹政府和苏丹人民解放运动/苏丹人民解放军为代表的“苏丹北南和解进程”,因而不涉及苏丹达尔富尔问题。

- [4] United Nations Security Council, "Progress Report of the Secretary-General on the Sudan Pursuant to Paragraph 7 of Security Council Resolution 1547(2004)", S/2004/763, 26 September 2004, p. 10, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2004/763
- [5] Sally Healy, "Seeking Peace and Security in the Horn of Africa: The Contribution of the Inter-Governmental Authority on Development", *International Affairs*, Vol. 87, No. 1, 2011, p. 111.
- [6] IGAD Secretariat, "Agreement Establishing the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD)", Nairobi, 21 March 1996, <http://www.gtz.de/en/dokumente/en-agreement-establishing-igad.pdf>.
- [7] Karin Dokken, *African Security Politics Redefined*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008, p. 114.
- [8] IGAD Secretariat, "Protocol on the Establishment of a Conflict Early Warning and Response Mechanism for IGAD Member States", *Khartoum*, 9 January 2002, <http://www.cewarn.org/index.php>
- [9] IGAD Secretariat, "CEWARN Strategy 2007-2011", *Addis Ababa*, November 2006, <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-CEWARN-Strategy-2006.pdf>.
- [10] Rodrigo Tavares, *Regional Security: The Capacity of International Organizations*, London: Routledge, 2010, pp. 51-52.
- [11] 参见 Gilbert M. Khadiagala, *Meddlers or Mediators? African Interveners in Civil Conflicts in Eastern Africa*, Boston: Martinus Nijhoff, 2007, pp. 189-194.
- [12] Gilbert M. Khadiagala, *Meddlers or Mediators?* pp. 198-200.
- [13] David J. Francis, *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems*, Burlington: Ashgate, 2006, pp. 227-228.
- [14] Gilbert M. Khadiagala, *Meddlers or Mediators?* p. 218.
- [15] 参见 IGAD Secretariat on Peace in the Sudan, "The Machakos Protocol", *Achakos*, 20 July 2002, <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/HSBA-Docs-CPA-2.pdf>.
- [16] Ruth Iyob and Gilbert M. Khadiagala, *Sudan: The Elusive Quest for Peace*, Boulder: Lynne Rienner, 2006, pp. 121-122.
- [17] Ruth Iyob and Gilbert M. Khadiagala, *Sudan: The Elusive Quest for Peace*, pp. 122-124.
- [18] Karin Dokken, *African Security Politics Redefined*, pp. 114-115.
- [19] 参见 United Nations Mission in Sudan, "The Comprehensive Peace Agreement between the Government of the Republic of the Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/ Sudan People's Liberation Army", *Naivasha*, 31 December 2004, <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf>
- [20] IGAD Secretariat, "Press Release: IGAD Observers Deployed in Different Part of Sudan", *Khartoum*, 9 April 2010, http://igad.int/index.php?option=com_content&view=article&id=194
- [21] 参见 David J. Francis, *Uniting Africa*, pp. 217-222.
- [22] Abdelwahab El-Affendi, "The Impasse in the IGAD Peace Process for Sudan: The Limits of Regional Peacemaking?" *African Affairs*, Vol. 100, No. 401, October 2001, p. 586.
- [23] Ruth Iyob and Gilbert M. Khadiagala, *Sudan: The Elusive Quest for Peace*, p. 33.
- [24] Gilbert M. Khadiagala, *Meddlers or Mediators?* pp. 194-195.
- [25] 参见 Gilbert M. Khadiagala, *Meddlers or Mediators?* pp. 203-242.
- [26] Emanuel Fanta, "The Capacity of African Regional Organizations in Peace and Security", Paper presented at the ERD Workshop: Transforming Political Structures, Florence, 16-17 April 2009, pp. 14-15.
- [27] Ruth Iyob and Gilbert M. Khadiagala, *Sudan: The Elusive Quest for Peace*, pp. 117-118.
- [28] Gilbert M. Khadiagala, *Meddlers or Mediators?* p. 204.
- [29] "The Mediator's Perspective: An Interview with General Lazaro Sumbeiywo," London, Conciliation Resources, 2006, <http://www.c-r.org/our-work/accord/sudan/mediators-perspective.php>
- [30] Rodrigo Tavares, *Regional Security*, p. 55.
- [31] David J. Francis, *Uniting Africa*, pp. 218-231.

(作者简介: 南京大学国际关系研究院副教授, 博士, 南京, 210097)

收稿日期: 2011年4月