

## 伊加特与非洲之角的安全治理\*

张 春

**内容提要** 面对非洲之角复杂的地区安全挑战，政府间抗旱与发展管理局于1996年更名为政府间发展管理局（伊加特），并显著拓展了自身的次地区安全治理功能。伊加特的次地区安全治理功能包括3个支柱，即安全治理战略设定、冲突早期预警与响应机制、冲突调解。在此后的20年里，伊加特在次地区安全治理上发挥了积极作用：在整个非洲推广冲突早期预警与响应机制，安全治理战略得到一定程度的拓展，在苏丹、索马里和南苏丹的冲突调解也取得一定成效。更为重要的是，伊加特发展出对次地区和平安全挑战的快速反应能力，并很大程度上成功地坚持了对次地区事务的共识决策方法，较为成功地维护了对地区和平安全议题的主导权，发展并完善了与非盟的分工合作体制。伊加特安全治理的成就与不足对整个非洲地区都有重要参考意义。

**关键词** 安全治理 伊加特 非洲之角 冲突调解 早期预警

**作者简介** 张春，上海国际问题研究院外交政策研究所副所长、研究员（上海 200233）。

如果我们对全球各地区的安全挑战加以扫描就会发现，非洲之角无疑是当今世界上最不安全的地区之一；如果就各地区面临安全挑战的复杂性而言，非洲之角或许能排在第一位。非洲之角的安全挑战可能涵盖了世界上几乎所有能想象得到的类型，从国家间冲突、内战、海盗、恐怖主义到边境安全、

---

\* 本文是笔者承担的外交部中非联合研究交流计划2015年课题“伊加特参与地区和平安全事务的机制、手段及特点”（KT20509）的后期成果。感谢《西亚非洲》杂志匿名评审专家的宝贵意见和建议，文中错漏由笔者负责。

粮食安全、贫困、难民、选举暴力等，不一而足。有鉴于此，由埃塞俄比亚、厄立特里亚、肯尼亚、索马里、苏丹与乌干达于1986年1月共同创建的政府间抗旱与发展管理局（Intergovernmental Authority on Drought and Development, IGADD），于1996年3月将次地区安全治理纳入其使命，并更名为政府间发展管理局（Intergovernmental Authority on Development, IGAD，以下简称“伊加特”）。在随后的20年中，伊加特的安全治理功能发展出3个支柱，即安全治理战略设定、冲突早期预警与响应机制建设及冲突调解。同时，伊加特也围绕安全治理的分工合作积累了经验，特别体现在围绕东非快速反应部队（Eastern Africa Standby Force, EASF）建设的各种努力和斗争之中。很显然，伊加特已经成为非洲次地区安全治理中最为积极的次地区组织之一。在该组织成立30周年、更名20周年之际，理解伊加特参与地区和平安全事务的机制、手段和特点，它在次地区安全治理中的成就、不足及与更大的非洲地区安全治理的关联，有着重要意义。

## 伊加特安全治理战略的演变

如同非洲其他次地区组织一样，伊加特的功能也遵循从促进经济发展逐渐向安全治理拓展的一般路径。因此，自1996年获得次地区安全治理功能后，伊加特不断完善其安全治理战略，特别是持续拓展其安全治理使命的范畴。目前，伊加特不仅确立了次地区安全治理战略的指导原则、建立了相应的机制体制，并逐渐拓展了其治理使命范畴。

第一，伊加特确立了对次地区安全治理的基本指导原则，即共识决策原则和所有权原则。在1996年4月内罗毕峰会所通过的《建立伊加特的协议》中，伊加特在次地区安全治理的授权为第七（g）条，即“促进次地区和平与安全，在次地区内创建通过对话预防、管理和解决国家间和国内冲突的机制”。与非洲其他次地区组织一样，伊加特要有效行使安全治理功能需克服两个挑战，一是次地区内部的权力斗争，二是次地区组织本身的能力赤字。针对前一挑战，伊加特确立了共识决策原则，即《建立伊加特的协定》第九（4）条所规定的，伊加特国家元首和政府首脑通过共识原则决策；针对后一挑战，伊加特确立了其所有权原则，即《建立伊加特的协定》第18（A）条所规定的，在将相关安全问题提交其他地区组织或国际组织之前，应通过次

地区机制解决成员国内部的争端。<sup>①</sup>

第二，通过建设和平安全部，伊加特实现了安全治理的机制化。和平安全部包括 3 个项目组：一是冲突预防、管理与解决（Conflict Prevention, Management and Resolution, CPMR）组；二是政治事务组；三是人道主义事务组。和平安全部的核心目标是确保次地区安全，致力于解决次地区内的人道主义问题。该部的长期目标包括：确保次地区的和平与安全，从而推进地区经济发展；通过实施长期战略与对危机的有效响应机制而为人道主义危机的缓解和解决做出贡献。这就要求该部采用冲突预防、管理和解决等手段，并通过早期预警和早期响应以便阻止危机的发生。在冲突预防、管理和解决方面，和平安全部负责处理各类安全与政治事务，包括冲突解决、冲突管理和冲突预防。迄今为止，和平安全部曾参与到苏丹、索马里及南苏丹和平进程、发展次地区反恐战略、协调东非快速反应部队筹建、轻小武器管理，以及早期预警与早期响应机制建设等问题中。在人道主义事务方面，该部的功能主要包括灾害风险管理和人道主义危机缓解两个方面，特别是处理难民和国内流离失所者问题。<sup>②</sup>

第三，自 20 世纪 90 年代以来，伊加特次地区安全治理的使命范畴得到了重大拓展。1996 ~ 2003 年是伊加特安全治理战略的初创阶段，核心是实现安全治理项目从临时性向长期化的转变。自 1996 年获得安全治理授权后，伊加特展开了一系列治理计划，如 1998 年提议的冲突早期预警与响应机制（Conflict Early Warning and Response Mechanism, CEWARN）项目、伊加特对苏丹和索马里的调解努力等。但由于能力不足、经费有限等原因，上述项目一开始都是临时性的；后来，外部国际社会特别是欧盟为伊加特的安全治理努力提供了重大帮助，这些项目才逐渐转化成为长期项目。

在 2003 ~ 2009 年间，伊加特试图加大力度拓展其安全治理使命范畴，但成效相当有限。随着一开始的项目逐渐巩固，加上其他次地区组织如南部非洲发展共同体（Southern African Development Community, SADC）和西非国家经济共同体（Economic Community of West African States, ECOWAS）在同期都

---

<sup>①</sup> IGAD, *Agreement Establishing the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD)*, 1996, pp. 5, 7, 14.

<sup>②</sup> 有关伊加特和平安全部的功能，See IGAD, “About the Peace and Security Division”, [http://igad.int/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97&Itemid=148](http://igad.int/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=148), 2015-06-09.

开始扩大自身的安全治理功能，伊加特也开始尝试拓展其安全治理使命。在2003年10月乌干达坎帕拉召开的伊加特国家元首与政府首脑会议上，伊加特提出了一项雄心勃勃的安全治理使命拓展计划，即发展伊加特冲突预防、管理与解决战略。在2005年第24次部长级会议表示支持后，伊加特正式启动一项和平安全战略。与1996年更名时相比，伊加特2005年的和平安全战略不仅内容宽泛——涉及大量安全问题及国家和地区咨询、外部支持等，而且计划在18个月之内建设完成。

尽管颇具雄心，但现实中该战略不仅进展缓慢，而且大幅缩水。最后，真正落实的只有2006年启动的伊加特反恐能力建设（IGAD Capacity Building Program against Terrorism, ICPAT）项目。该项目旨在发展各国抵抗恐怖主义的能力并促进地区安全合作，由5个要素组成：扩大司法能力、优化部际合作、拓展边境管理合作、反恐训练和促进战略合作。该项目一开始就与南非的非洲安全研究所（Institute for Security Studies, ISS）签署了合作协议，后者根据伊加特的授权提供技战术支持。

2009年后，伊加特在安全治理使命拓展上变得相对实际。2009年11月，伊加特冲突预防、管理与解决战略指导委员会第三次会议召开，会上对伊加特冲突预防、管理与解决战略的进展进行了评估，也对伊加特和平安全战略进行了讨论；会上的激烈争论暗示了该战略的前景不妙。到2010年5月，伊加特将冲突预防、管理与解决战略与和平安全战略合并，试图大力升级其安全部门。尽管如此，合并后的战略也未得到伊加特部长理事会的批准；在经过重新评估之后，该战略的范畴被大幅压缩，成为伊加特安全部门计划（IGAD Security Sector Program, ISSP），以取代执行了4年的伊加特反恐能力建设计划。新的伊加特安全部门计划于2010年10月正式通过，包括四方面内容：反恐，旨在发展非洲之角次地区在反恐、抵制极端主义暴力方式的国家和次地区能力；应对跨国有组织犯罪，旨在将次地区国家共同的脆弱点转化成为合作动力，帮助成员国和伊加特组织预防、侦测、调查各种跨国有组织犯罪问题，特别是非法贸易、人口贩卖、轻小武器走私、知识产权犯罪等；海上安全，发展各国和地区的海上安全合作政策，促进海上安全基础设施建设，设置海上安全合作区，培训相关人才等；安全机制能力建设，旨在拓展各国及次地区有效预测、管理、预防各类安全威胁的制度能力。

总结过去20年伊加特安全治理战略的发展，既有成功，也有不足：一方

面,伊加特不仅发展了安全治理的指导战略和机制体制,同时还实现了安全治理使命的有限拓展,特别是伊加特安全部门计划仍保留了2005年冲突预防、管理与解决战略的重要内容;另一方面,伊加特和平安全使命的拓展本身也是不充分的,不仅拓展意图受到严重压制,而且新的伊加特安全部门计划也相对缺乏机制化努力。尽管如此,伊加特仍尝试进一步拓展其安全治理使命,2015年通过的《伊加特综合海上安全与安全战略(2030)》(IGAD Integrated Maritime Safety and Security Strategy, 2030)就是一例。<sup>①</sup>

## 伊加特的冲突早期预警与响应机制建设

从1998年提议创设至今,伊加特安全治理的第二个支柱即冲突早期预警与响应机制经历了3个阶段的发展,即初创或启动阶段(2000~2005年)、全面推广阶段(2006~2011年)以及能力拓展阶段(2012年起)。在这3个发展阶段中,伊加特聚焦冲突早期预警与响应机制建设的不同侧面,推动该机制逐渐成为伊加特安全治理的“旗舰”项目。

第一,在初创阶段,伊加特的聚焦是冲突早期预警与响应机制的机制体制建设。2002年1月,伊加特部长理事会签署了《关于建立冲突早期预警和响应机制的议定书》(Protocol on the Establishment of CEWARN)。根据该议定书,机制的使命是通过将自身发展成为有效且可持续的次地区早期预警和响应机制,提升“利益攸关方预防暴力冲突的能力”;授权该机制“围绕潜在的暴力冲突及其爆发与升级收集和分享信息,对相关信息进行分析,并提出可能的场景和响应选项”。<sup>②</sup>具体而言,该机制职能涵盖早期预警系统的各个方面,主要包括:成员国之间以及时、透明、合作和信息自由流动为原则的信息交流与合作;收集和确认与该地区暴力冲突缓解和预防相关的信息,并将结果递交伊加特及其成员国的决策者;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,等等。

---

<sup>①</sup> IGAD, “Draft IGAD Integrated Maritime Safety and Security Strategy (2030)”, February 12, 2015, [http://www.igad.int/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1049:draft-igad-integrated-maritime-safety-and-security-strategy-2030-&catid=45:peace-and-security&Itemid=128](http://www.igad.int/index.php?option=com_content&view=article&id=1049:draft-igad-integrated-maritime-safety-and-security-strategy-2030-&catid=45:peace-and-security&Itemid=128), 2015-06-09.

<sup>②</sup> IGAD, *Protocol on the Establishment of CEWARN*, January 2000.

2003年6月,冲突早期预警与响应机制秘书处在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴建立,这标志着该机制的正式启动。为了推动冲突早期预警与响应机制有效发挥功能,伊加特在次地区、国家和地方3个层次建立了相应的机制体制:在次地区层次上主要有3个机构,即常设秘书处、早期预警技术委员会和冲突早期预警与响应机制;国家层次上也有3个机构,分别为国别冲突早期预警与响应单元、国别协调员和国别研究机构;地方层次上包括地方委员会和现场监控人员两个机制。

伊加特的机制体制建设和完善遵从循序渐进的原则,并在实践中不断完善。2003年7月,伊加特冲突早期预警与响应机制确立了第一个试验性项目,聚焦于埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达和苏丹四国交界的卡拉莫贾地带(Karamoja Cluster);两年后的2005年6月,该机制进一步推广至肯尼亚、埃塞俄比亚和索马里交界的索马里地带(Somali Cluster);到2009年,该机制启动了第三个项目,它位于吉布提和埃塞俄比亚交界的迪基勒地带(Dikhil Cluster)。经过十余年的运转之后,冲突早期预警与响应机制取得了一定的成功,特别是对卡拉莫贾地带和索马里地带的冲突预防而言。<sup>①</sup>

第二,在全面推广阶段,伊加特的聚焦是调整和细化该机制的战略目标,拓宽其所涵盖的议题。为强化冲突早期预警和响应机制,伊加特于2006年11月发布《冲突早期预警与响应机制战略2007~2011年》(CEWARN Strategy 2007-2011),制定了6个战略目标,即:扩大对伊加特所有成员国的放牧及相关冲突的监控和报告;通过使国别冲突早期预警与响应单元在伊加特所有成员国运转,强化机制的早期响应能力;拓展信息来源和信息收集系统,强化冲突早期预警与响应机制的数据处理能力;发展公共关系与沟通战略,促进对冲突早期预警与响应工作的理解;运用所有赋能手段,包括研究、培训及管理以及财政支持,提升冲突早期预警与响应机制的制度和功能能力;实施能确保冲突早期预警与响应机制运行所需资源的可持续长期融资战略。<sup>②</sup> 通过这一机制收集的独特的数据资料为掌握成员国跨边界的冲突提供了及时、持

---

<sup>①</sup> Luke Glowacki and Katja Gönc, "Investigating the Potential of Peace Committees in Ethiopia: A Needs Assessment in IGAD CEWARN's Karamoja and Somali Clusters", InterAfrica Group, 2013, <http://www.ziviler-friedensdienst.org/sites/ziviler-friedensdienst.org/files/anhang/publikation/zfd-investigating-potential-peace-committees-ethiopia-1941.pdf>, 2015-06-09.

<sup>②</sup> CEWARN Unit, *CEWARN Strategy 2007-2011*, Final Draft, Addis Ababa, Ethiopia, November 2006, [http://www.hac.gov.sd/picture\\_library/report/CEWARN\\_Strategy\\_Final\\_Draft1.pdf](http://www.hac.gov.sd/picture_library/report/CEWARN_Strategy_Final_Draft1.pdf), 2015-06-09.

续和详尽的信息，从而为改进干预方案和响应措施奠定良好的基础。

第三，在能力拓展阶段，伊加特的聚焦是突出提升该机制的决策能力和学习功能。2012年9月，伊加特在乌干达坎帕拉通过了《冲突早期预警与响应机制战略2012~2019年》（CEWARN Strategy 2012-2019）。新战略提出了2012年后建立冲突早期预警与响应机制，在强调机制覆盖更大议题与地区的同时，重点逐渐转向拓展不同层次的决策能力，强调冲突早期预警与响应机制的学习功能。

根据《冲突早期预警与响应机制战略2012~2019年》，该机制在这一时期的战略目标主要包括以下七方面：一是在决策塑造和发展中使冲突早期预警与响应机制的决策支持工具发挥实效；二是使早期预警和早期响应被整合到地方、国家和地区治理之中；三是通过全球、地区和国别机制使冲突早期预警与响应机制的价值观、标准和指标得以推广；四是使冲突早期预警与响应机制操作区内的社区、公民、私营企业和官员集体参与人类安全的维护；五是坚持预防性特别是跨境预防性响应倡议，结合地方与国别自主权，推动其成为最佳实践；六是拓展冲突和暴力体系（类型与地理覆盖）的监督与扫描；七是充分动员金融与人力资源以执行这一战略。<sup>①</sup>

经过近16年的发展，伊加特成员掌握了必要的早期预警与响应方法。冲突早期预警与响应机制涉及从地方社区到政策决策层等各类行为体。因此，冲突早期预警与响应机制已成为伊加特次地区安全治理中最为成功的方面，并已成为整个非洲大陆在基于数据的早期预警和响应系统建设方面的最佳实践。正是以伊加特冲突早期预警与响应机制为模板，非盟“大陆早期预警系统”（Continental Early Warning System, CEWS）得以在2009年正式投入运转。伊加特成员国相信，冲突早期预警与响应机制的结构安排能较为合理地体现对冲突预警与响应的国家自主权，同时也保证了对冲突做出及时有效响应的地方、政府和地区协调与合作。

尽管如此，伊加特的冲突早期预警系统仍处于早期发展阶段。伊加特冲突早期预警与响应机制的目标仍相对有限，主要聚焦游牧民与自耕农间的跨境暴力冲突。尽管其长期目标是逐渐覆盖其他类型的冲突和更广的地区，但迄今为止这一努力尚未正式展开。

---

<sup>①</sup> CEWARN Unit, op. cit. .

## 伊加特的调解冲突努力

导致伊加特在 1996 年得以重组的重要背景之一，即东非次地区国家在冷战结束之初的短暂和平时期对地区国家安全情势大致一致的认知。伊加特早在重组之前便已经启动了此后的一项使命，即地区冲突调解。很显然，伊加特的机制建设很大程度上落后于其实践。迄今为止，伊加特的冲突调解努力只有以下 3 次。

### （一）苏丹内战调解（1993 ~ 2005 年）

对苏丹南北内战的调解是伊加特在这一领域的第一次努力，可分为 3 个阶段。第一阶段（1993 ~ 1996 年）可称作政府间抗旱与发展管理局主导时期。1993 年，应苏丹要求，该组织建立了一个国家元首级的常设和平委员会，启动对苏丹内战的调解。1994 年 7 月，政府间抗旱与发展管理局达成一项原则宣言，呼吁苏丹建立一个世俗国家，允许南苏丹通过公投行使自决权。苏丹政府拒绝接受，调解努力陷入停滞。

苏丹内战调解的第二阶段（1996 ~ 1998 年）相对短暂，可称作伊加特的“维权时期”。由于政府间抗旱与发展管理局的调解陷入停滞，埃及和利比亚于 1996 年试图从其他路径调解苏丹内战冲突。面对这一“挑战”，伊加特于 1997 年重启其调解努力。1998 年 5 月，以伊加特伙伴论坛（IGAD Partners Forum, IPF）为名组织起来的更多国际行为体介入伊加特调解进程，并支持其解决苏丹冲突的方案。由于埃塞俄比亚与厄立特里亚爆发冲突，使伊加特的努力功亏一篑。

苏丹内战调解的第三阶段（1999 ~ 2005 年）可称作外部大国推动阶段。随着埃及和利比亚试图利用伊加特的不作为，西方加快了对伊加特进程的支持。<sup>①</sup>其核心载体是伊加特伙伴论坛，而美国、挪威和英国三驾马车又在其中发挥了举足轻重的作用。<sup>②</sup>例如，小布什总统于 2002 年 7 月任命参议员约翰·丹

---

<sup>①</sup> Abdelwahab El-Affendi, “The Impasse in the IGAD Peace Process for Sudan: The Limits of Regional Peace-making?”, pp. 581-599.

<sup>②</sup> J. Prendergast and J. Mozersky, “Love Thy Neighbour: Regional Intervention in Sudan’s Civil War”, *Harvard International Review*, Vol. 26, No. 1, 2004, <http://hir.harvard.edu/articles/print.php?article=1220>, 2015-06-09.

佛斯 (John Danforth) 为美国苏丹事务特使, 又于同年 10 月通过《美国与苏丹和平法案》(US and Sudan Peace Act)。<sup>①</sup>当然, 伊加特仍拥有对调解进程的主导地位, 尤其肯尼亚在其中发挥了核心作用。

## (二) 索马里冲突调解 (2001 ~ 2007 年)

伊加特在索马里的调解努力远没有是在苏丹积极, 直到 2001 年前都没有实质性举措。这种状况很大程度上是因为索马里长期处于无政府状态。

伊加特调解索马里冲突可分为两个阶段。第一阶段 (2001 ~ 2004 年) 可称作被动介入时期。到 2001 年, 伊加特发现自身不得不参与索马里冲突调解, 因为埃塞俄比亚和吉布提在索马里支持着相互敌对的派系。2002 年 1 月, 伊加特举行峰会, 决定启动索马里调解进程, 即成立索马里全国和解大会 (Somalia National Reconciliation Conference)。与伊加特苏丹内战调解不同, 除欧盟外的美国及其他西方大国并未积极参与。<sup>②</sup>尽管拥有冲突调解主导权, 但进展相当缓慢, 特别是围绕过渡宪法、选举总统的议会议员提名权等争论激烈, 吉布提甚至一度退出。到 2004 年 10 月, 索马里调解表面上取得了成功, 索马里全国和解大会任命的索马里过渡议会选举出了联邦过渡政府 (Transitional Federal Government, TFG) 总统。

伊加特调解索马里冲突的第二阶段 (2004 ~ 2007 年) 即和平支持部队部署阶段, 但一开始就注定这将是一次失败的努力。为确保索马里联邦过渡政府的平稳建设, 伊加特于 2005 年 1 月提议, 在索马里部署伊加特索马里特派部队 (IGAD Forces for Somalia, IGASOM)。伊加特部署索马里特派部队的提议得到了 2005 年 2 月的非盟峰会和第 24 次非盟和平安全委员会会议的支持。2005 年 3 月, 部署索马里特派部队的决议在伊加特峰会上得以通过并计划于 2005 年 4 月开始部署。<sup>③</sup>但该部队事实上从未被部署, 到 2007 年 1 月非盟和平安全委员会决定建立非盟索马里特派团 (African Union Mission to Somalia, AMISOM) 时, 索马里内战调解的主导权更多转移到了非盟及其他外部行为体手中。

---

<sup>①</sup> A. Natsios, "Beyond Darfur: Sudan's Slide towards Civil War", *Foreign Affairs*, May/June 2008, 2015-06-09.

<sup>②</sup> John G. Nyuot Yoh, "Peace Processes and Conflict Resolution in the Horn of Africa", *African Security Review*, Vol. 12, No. 3, 2003, pp. 83-93.

<sup>③</sup> Kidist Mulugeta, "The Role of Regional and International Organizations in Resolving the Somali Conflict: The Case of IGAD", Addis Ababa, Friedrich Ebert Stiftung, December 2009, p. 31.

### （三）南苏丹内战调解（2013 年至今）

2013 年 12 月，世界上最年轻的国家南苏丹爆发内战。鉴于成功调解了南北苏丹冲突，伊加特成为南苏丹内战当仁不让的调解人。事实也的确如此，伊加特在南苏丹内战的调解努力远比此前两次都要积极。

伊加特南苏丹内战调解的第一阶段（2013 年 12 月 ~ 2015 年 2 月）可称作是独立调解阶段。伊加特对南苏丹内战的爆发反应相当迅速，就在南苏丹内战爆发后不到两周的 2013 年 12 月 27 日，伊加特便召开特别峰会讨论南苏丹问题。2014 年 1 月 3 日，伊加特主导的调解进程正式启动。到 1 月 23 日，第一份停火协议达成。遗憾的是，停火协议并没有得到有效遵守。尽管伊加特仍坚持调解努力，但此后的调解进程始终在停火协议 - 交战 - 再次达成停火协议之间循环（表 1），这很大程度上是因为伊加特机制内部中止敌对行动的强制力量，即“保护与威慑措施”的缺失。

表 1 南苏丹内战调解所达成的停火协议

时 间	协议主要内容	调解方
2014 年 1 月 23 日	停火协议	伊加特
2014 年 5 月 9 日	“结束战争”协议	伊加特
2014 年 8 月 25 日	停火协议，45 天内组建联合政府	伊加特
2014 年 10 月 20 日	统一苏丹人民解放运动，接受对战争的“集体责任”，呼吁和平（《阿鲁沙协议》）	南非、坦桑尼亚
2014 年 11 月 8 日	无条件、完全和立即停止所有冲突	伊加特
2015 年 1 月 21 日	双方承诺对战争“公开道歉”并承诺停火	伊加特
2015 年 2 月 1 日	停火协议，3 月 5 日前达成和平协议并建立过渡政府	伊加特
2015 年 8 月 17、26 日	马沙尔和基尔先后签署和平协议	“伊加特 +” 进程

资料来源：笔者根据相关资料制表。

这样，伊加特对苏丹内战的调解进入第二阶段（2015 年 3 月至今），即“伊加特 +”（IGAD Plus）时期。2015 年 3 月，在埃塞俄比亚的呼吁下，“伊加特 +”成立，其成员包括非盟、联合国、欧盟、美国、英国、挪威、中国

及伊加特伙伴论坛（IPF）等。<sup>①</sup>“伊加特+”进程的启动大大推进了南苏丹内战调解的实现。2015年6月初，伊加特提出一份“综合文件”，其中涉及权力分享、过渡政府、安全安排框架等关键内容，为南苏丹内战的结束提供了重要基础。在各方压力下，南苏丹内战各方终于在2015年8月底签署了和平协议。伊加特的调解似乎再次取得成功，尽管目前尚无法就此得出任何确定的结论。

伊加特的3场冲突调解努力均达成了和平协议，且很大程度上保证了伊加特在整个调解过程中的主导地位或所有权。尽管如此，伊加特冲突调解努力的失败之处也相当明显：一是调解成功并未产生预期的和平或稳定，南苏丹独立及内战很大程度上是苏丹调解的后续发展，索马里迄今为止的乱局显然无法证明当初的调解是成功的，南苏丹内战调解成功与否仍有待观察；二是伊加特始终处于维护所有权与寻求外部支持的两难之中，这也充分说明其调解能力与成功的有限性。因此，虽然伊加特的冲突调解努力不能被视为完全失败，但也只能说它成败参半。

## 伊加特与东非快速反应部队的建设

自2002年正式成立以来，非盟确立了非洲和平安全架构建设的辅助原则，即在联合国、非盟及非洲次地区组织间实现在决策机制、劳动分工和成本分摊等方面的分工合作。伊加特在发展自身安全治理功能的同时，也在发展和完善与非盟的分工机制建设，集中体现为东非快速反应部队的建设。

2004年7月，非盟峰会提出了建设非洲快速反应部队（African Standby Force, ASF）的设想，并得到大会同意；为落实辅助原则，非洲5个次地区组织被指定为“非洲快速反应部队的组建模块”。<sup>②</sup>根据规划，东非快速反应部队是非洲快速反应部队在东部非洲的组建模块。

东非快速反应部队的建设一开始便陷入领导权之争的困境。根据非盟的

---

<sup>①</sup> 伊加特伙伴论坛主要由伊加特的捐助方组成，包括3个层次的成员身份：部长、大使和技术人员。目前的成员包括：奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、希腊、德国、爱尔兰、意大利、日本、荷兰、挪威、瑞典、瑞士、英国、美国、欧盟委员会、国际移民组织、联合国开发计划署和世界银行。

<sup>②</sup> Jakkie Cilliers and Mark Malan, “Progress with the African Standby Force”, *ISS Paper*, No. 107, May 2005, pp. 1-21, <http://www.issafrica.org/pubs/papers/98/Paper98.htm>, 2015-06-09.

规划，东非快速反应部队来自 13 个成员国<sup>①</sup>，但它们并不属于任何特定的次地区组织；事实上，有 4 个次地区组织涉及其中，即伊加特、东非共同体、东南非共同市场和南部非洲发展共同体。由于南部非洲发展共同体已有分派任务，因此并未卷入东非快速反应部队建设的争论之中。同时，由于东非共同体和东南非共同市场的组建协议中都没有直接的和平安全功能<sup>②</sup>，而伊加特已相当程度地卷入次地区安全治理，因此建设东非快速反应部队的任务就暂时性地交给了伊加特。<sup>③</sup>因此，2004 年 2 月，伊加特在乌干达金贾（Jinja）举行的一次会议上，与会各方同意由伊加特在东非快速反应部队的建设过程中发挥过渡性协调作用。

伊加特明显试图通过确立自身在东非快速反应部队中的主导地位，将这种过渡性协调权力固定下来。在获得协调权力之后，伊加特迅速召开两次会议。第一次是 2004 年 2 月在乌干达金贾召开的国家元首会议，会后又举行了东非部分国家的军队参谋长会议。这次会议所达成的一项理解或共识是，东非快速反应部队必须覆盖所有 13 个成员，而不能由少数或特定成员国所主导。这事实上为后来伊加特丧失原本就是暂时性的主导地位埋下了伏笔。<sup>④</sup>根据这次会议所达成的共识，东非快速反应部队应当于 2004 年 7 月左右正式启动，但因第二次会议于 2004 年 9 月召开而略有拖延。第二次会议批准了此前东非国家参谋长会议所达成的政策框架，东非快速反应部队被界定为非盟快速反应部队框架下主要承担维和使命的组建模块。<sup>⑤</sup>多个成员国承诺为快速反应部队提供军队：卢旺达承诺提供两个轻步兵营和一个机械化营；苏丹、乌

① 这 13 个国家是苏丹、埃塞俄比亚、吉布提、索马里、肯尼亚、乌干达、卢旺达、坦桑尼亚、科摩罗、塞舌尔、马达加斯加、毛里求斯和布隆迪。

② Allehone Mulugeta, “Promises and Challenges of a Sub - Regional Force for the Horn of Africa”, *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 2, 2008, pp. 171 - 184.

③ Mulugeta Allehone, *op. cit.*; Abdurrahim Siradag, “African Regional and Sub - Regional Organisations’ Security Policies: Challenges and Prospects”, *Journal of Academic Inquiries*, Vol. 7, No. 2, 2012, pp. 231 - 255.

④ Nelson Alusala, “African Standby Force: East Africa Moves On”, *African Security Review*, Vol. 13, No. 2, 2004, pp. 113 - 121; C. Hull, E. Skeppstrom, and K. Sorenson, “Patchwork for Peace: Capabilities for Peace and Security in Eastern Africa”, Stockholm: FOI, Swedish Defence Research Agency, 2011.

⑤ Theo Neethling, “Shaping the African Standby Force: Developments, Challenges, and Prospects”, *Military Review*, 2005, pp. 68 - 71; Katja Jacobsen and Johannes Nordby, “Danish Interests in Regional Security Institutions in East Africa”, *DIIS Report* 2013, No. 14, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS, 2013.

干达和肯尼亚各提供一个轻步兵营和两个步连以及一支扫雷分队；索马里提供一个步兵连和 10 名工兵。<sup>①</sup>由此可见，东非快速反应部队的主要部队来自于伊加特成员国，伊加特在东非快速反应部队建设中的主导地位已经相当明显。

需要指出的是，尽管非伊加特成员国也同意授予伊加特协调地位，但并不意味着支持后者的主导地位。随着伊加特在东非快速部队中的主导地位日益明显，非伊加特成员国的反对声音越来越大。这导致部长理事会最终决定，创建一个“独立的东非快速反应部队协调机制”（Eastern Africa Standby Brigade Coordination Mechanism, EASBRICOM），以承担伊加特的协调作用。<sup>②</sup>尽管如此，相关人员对这一机制的创建及其选址仍存在激烈争论。在这一背景下，东非国家不得不于 2007 年 3 月举行元首会议，推动东非快速反应部队协调机制的建立，以取代伊加特的协调地位。<sup>③</sup>协调机制的办公地一开始决定放在肯尼亚首都内罗毕，但主要由于埃塞俄比亚的反对，最终放在距离内罗毕不远的卡伦（Karen）。<sup>④</sup>至此，伊加特基本丧失对东非快速反应部队建设进程的主导作用。

必须指出的是，尽管伊加特最终并未获得对东非快速反应部队建设的主导地位，但伊加特成员国的确在该部队中有着重要作用：一方面，东非快速反应部队的核心部门均设在伊加特管辖区域，即其规划部门（Planning Element, PLANELM）和协调机制设在了肯尼亚，而其司令部和后勤基地则设在了埃塞俄比亚；另一方面，正是伊加特成员国的推动，使东非快速反应部队的建设在非洲快速反应部队中居于领先地位。根据最初规划，东非快速反应部队应于 2010 年拥有初步作战能力，预计由 5 000 人组成，其中超过 2/3

---

① Nelson Alusala, “African Standby Force: East Africa Moves On”, *African Security Review*, Vol. 13, No. 2, 2004, pp. 113 - 121.

② Jakkie Cilliers, “The African Standby Force: An Update on Progress”, *ISS Paper*, No. 160, Pretoria: Institute for Security Studies, March 2008, pp. 13 - 14; Colin Robinson, “The Eastern Africa Standby Force: History and Prospects”, *International Peacekeeping*, Vol. 21, No. 1, 2014, pp. 1 - 17.

③ Jakkie Cilliers, “The African Standby Force: An Update on Progress”, *ISS Paper*, No. 160, Pretoria: Institute for Security Studies, March 2008; C. Hull, E. Skeppstrom, and K. Sorenson, “Patchwork for Peace: Capabilities for Peace and Security in Eastern Africa”, Stockholm: FOI, Swedish Defence Research Agency, 2011.

④ Colin Robinson, “The Eastern Africa Standby Force: History and Prospects”, *International Peacekeeping*, Vol. 21, No. 1, 2014, pp. 1 - 17.

的是军人，其余是文职人员和警察，为其指挥、规划和后勤提供服务。主要由于资源限制及内部斗争，东非快速反应部队的建设计划被推迟到 2015 年。2015 年 7 月，东非快速反应部队宣布准备完毕。<sup>①</sup>

当然，东非快速反应部队的建设历程也暴露出诸多问题，主要表现在：首先，在东非快速反应部队建设过程中伊加特成员国与非伊加特成员国的斗争表明，在出现分工体系划分与既有次地区组织边界不一的情况时，非盟和次地区组织均无法提供有效解决办法，非盟与次地区组织的辅助分工模式仍需重大完善；其次，在非盟设定了辅助分工模式后，各次地区组织并未据此修改、拓展自身的使命范畴，导致东非快速反应部队建设过程中的重大争议，说明地区与次地区组织的分工合作观念尚有待发展；再次，伊加特成员国与非伊加特成员国的斗争也表明，非洲各次地区组织之间的相互合作、相互配合存在重大不足；最后，伊加特成员国内部特别是肯尼亚与埃塞俄比亚对次地区领导地位的竞争<sup>②</sup>，不仅是次地区组织发展的重大阻碍，同时也对非盟辅助分工体系产生了消极影响。

## 伊加特次地区安全治理的意义

非洲之角面临的复杂安全挑战催生了伊加特的次地区安全治理努力，但是伊加特的相关授权有限，主要集中于安全治理战略发展、冲突早期预警与响应机制建设、冲突调解方面。自 1996 年以来的 20 年里，伊加特在安全治理方面取得了积极的进展，对整个非洲及非洲其他次地区组织均有着积极的参考意义。

第一，伊加特对次地区和平安全事态的快速反应能力建设，对整个非洲的安全治理有重要参考价值。尽管对苏丹、索马里和南苏丹等几起冲突的调解是否真正成功仍需时间观察，但伊加特在冲突调解方面的动员速度的确相当快。以南苏丹内战调解为例，为了确保调解取得进展，伊加特在每次调解前后都会举行一次特别峰会。在 2013 年 12 月到 2015 年 8 月期间，伊加特在

---

<sup>①</sup> 《非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展：秘书长的报告》，联合国安理会，A/70/176-S/2015/560，2015 年 7 月 24 日，第 7 页。

<sup>②</sup> Katja Jacobsen and Johannes Nordby, "Danish Interests in Regional Security Institutions in East Africa", *DIIS Report* 2013, No. 14, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS, 2013.

不到 20 个月里共计召开了 8 次特别峰会以讨论南苏丹问题。这在整个非洲的次地区组织中，都是相当高效和快速的。伊加特的冲突努力主要由精英阶层人士担任调解人。无论是在苏丹、索马里还是南苏丹的冲突调解中，伊加特都接受了大量专业性团体的参与和咨询，推进多元利益攸关方合作，进而使调解努力超越交战各方，引入更多的精英人士。这些经验对于整个非洲的冲突调解都是有益的。

伊加特在冲突早期预警与响应机制和能力方面的建设已经为非盟所接受并加以推广。需要指出的是，冲突早期预警与响应机制完全不同于伊加特的冲突调解努力，其最基本的特征是通过冲突预防、管理与解决机制，密切跟踪成员国特别是监控区的社会层面的安全发展，从而实现早期预警。冲突早期预警与响应机制的根本性质是在日常基础上处理复杂事态；伊加特冲突早期预警与响应机制下的和平能力建设（Capacities for Peace, C4P）计划旨在提升地方行为体的早期预警和早期行动能力，特别是公民社会介入地区冲突的能力培养。伊加特的冲突早期预警与响应机制建设，为非盟提供了重要参照，推动了整个大陆的早期预警机制建设。

第二，伊加特坚持对次地区事务的共识决策方法，可为整个非洲的集体身份认同建设提供借鉴。与其他非洲次地区明显不同，非洲之角明显缺乏一个能发挥主导作用的大国。在伊加特内部，至少有 3 个国家具备成为次地区主导国家的潜力，即苏丹、埃塞俄比亚和肯尼亚。但每一个国家都存在明显的短板，这也正是伊加特在东非快速反应部队的主导权争夺中最终失败的重要原因之一。但这一不利因素某种程度上正为伊加特的共识决策所克服。这也从可以比较伊加特的 3 项主要行动，即冲突早期预警与响应机制、冲突调解和筹建东非快速反应部队后得出上述结论。在冲突早期预警与响应机制建设中，由于成员国立场高度一致，目前的 3 个试验性项目都相对成功。相比之下，在冲突调解中，由于伊加特成员国相互间的矛盾与冲突不时显现，导致其调解努力总体上是成败参半。而在筹建东非快速反应部队问题上，伊加特的失败很大程度上与肯尼亚和埃塞俄比亚的主导权竞争有关。伊加特的共识决策不仅可确保最终决策的顺利实施，也可尽可能地降低多数决策所导致的潜在失望甚至不满情绪，对于次地区集体身份认同的塑造也有潜在促进作用，这对于很大程度上仍受困于共同身份建设的非盟及其他次地区机制的建设而言也有重要参考意义。

第三,伊加特对次地区安全治理所有权的维护值得非盟及其他次地区组织效仿。伊加特所确立的安全治理所有权很大程度上与整个非洲所倡导的“以非洲方式解决非洲问题”相一致。例如,在南苏丹调解过程中,伊加特“屡败屡战”,终于在经历7次失败的调停后,冲突双方于2015年8月实现了再一次的停火并达成和平协议。尽管其最终命运仍有待观察,但有理由相信这一次的成果会持续更长时间,甚至可能使南苏丹翻开新的历史篇章。伊加特的持续努力的确有助于确保该组织的合法性,确保了其更大的国际接受度,即伊加特是应对非洲之角冲突的唯一合适的机构。<sup>①</sup>正是由于伊加特的所有权意识,使国际社会特别是美国和其他西方国家在相当长时间内并没有对伊加特及南苏丹交战各方施加重大压力,尽管这可能某种程度上导致了伊加特的反复失败,也凸显了伊加特的能力和资源限制,但也体现出国际社会对伊加特在次地区和平安全事务上的主导地位 and 所有权的尊重。同样,中国也对此表示出最大程度的尊重。2015年1月,中国外交部长王毅在访问苏丹期间,专门在喀土穆召开的国际会议上表态,支持伊加特在南苏丹内战调解中的主导地位。

第四,伊加特推动非洲和平安全架构的辅助分工体系建设的经验值得其他次地区组织借鉴。伊加特与非盟在安全治理上的辅助分工不只是体现在东非快速反应部队的建设上,还体现在冲突早期预警与响应机制的建设上,而伊加特的调解活动大多得到非盟的同意甚至授权。尽管伊加特的和平安全使命拓展遭到某种程度的压制,但它也的确与次地区的独特安全挑战有关,并体现了与非盟的和平安全使命的分工合作。相比之下,其他次地区尽管也在推进与非盟的分工合作机制建设,但进度上明显不如伊加特。

尽管如此,伊加特在行使安全治理职能时,也面临着诸多困难。这些困难往往与非洲其他方面有关联性。因此,伊加特在强化自身努力的同时,也应加强同非洲其他次地区组织的合作,通过集体努力更有效地克服此类困难。

第一,伊加特安全治理努力面临严重的能力和资源限制,外部支持往往是决定伊加特成败的最重要因素。作为一个为贫困和战乱所困扰的地区,伊

---

<sup>①</sup> D. J. Francis, *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems*, Aldershot: Ashgate, 2006.

加特所能动员的内部资源非常有限。例如,2010年,伊加特秘书处共计有44名工作人员,预算380万美元。<sup>①</sup>同一年,西非国家经济共同体秘书处有200~300名工作人员,预算为1000万美元;而非盟有约700名工作人员,预算为2亿美元。外部支持使伊加特对地区和平安全事务的主导权受到影响,这也是伊加特在寻求外部支持问题上一贯保持谨慎的原因。外部行为体特别是大国的支持,往往附加某种强制或制裁手段,特别是所谓的“最后期限外交”(Deadline Diplomacy),<sup>②</sup>这在2015年南苏丹调解中体现得相当明显。但这种强制或制裁手段的附加本身,也可能重大地危及伊加特及更大的非洲地区、次地区组织的所有权。

第二,伊加特成员国的相互斗争不仅严重限制了其安全治理能力,更可能产生严重消极外溢。无论是在非洲还是伊加特,安全治理中都严重缺乏集体身份意识。事实上,地区内各国间历史矛盾和现实纠纷相当复杂,稳定的双边关系某种程度上是罕见现象。因此,伊加特在某些时候被成员国工具性使用,以便使自身政策获得合法性;一旦伊加特不能被用于这一目的,便极可能被束之高阁。<sup>③</sup>当然,在遏制或解决达尔富尔、欧加登、摩加迪沙、肯尼亚、南苏丹及其他次地区热点问题上,伊加特也未发挥显著作用。而东非快速反应部队的建设进程也表明,伊加特成员国间的相互竞争可能重大阻碍非洲安全治理的辅助分工体系的发展。

第三,伊加特的机制化建设远远落后于其实践,限制了其安全治理潜力。尽管有在冲突早期预警与响应机制建设上的成功,但伊加特的实践努力在很大程度上领先于机制建设。首先,在更广泛的层次上,尽管自2005年起伊加特便试图发展新的和平安全战略,但最终这一努力被限制在安全部门计划之内。其次,伊加特开展了大量的调解努力,但始终都是“没有牙齿的老虎”。事实上,在伊加特被赋予安全治理使命之后,非洲之角的冲突频次并未出现明显下降,伊加特本身也没有出现迈向集体安全机构的重大迹象。最后,伊

---

① Solomon M. Munyua, “An Institutional Review of IGAD and IGAD Satellite Programs for the Establishment of an IGAD Livestock Unit”, *Consultancy Report*, IGAD Livestock Policy Initiative, April 2010.

② IGAD, “Lessons learnt from the Sudan and Somalia Peace Processes”, Brief Report of the Mombasa Workshop, July 9–11, 2007.

③ Sally Healy, “Peacemaking in the Midst of War: An Assessment of IGAD’s Contribution to Regional Security in the Horn of Africa”, *Working Paper*, No. 59, Crisis States Research Centre, LSE, November 2009.

加特秘书处过于虚弱，进而既无法壮大自身，也未能有效地建立支持自身的外部伙伴关系。为了确保在次地区和平安全事务中的主导地位，伊加特秘书处对外部伙伴的参与相当警惕。几乎每次都是在调解陷入僵局时才向外部求援，经常出现身陷困境但外部伙伴却冷眼旁观的尴尬。需要指出的是，非洲其他地区和次地区组织也面临着与伊加特相似的机制能力赤字，非盟在2011年利比亚危机期间的各种提议被无视便是其典型反映。

## IGAD and Security Governance in the Horn of Africa

*Zhang Chun*

**Abstract:** Facing complex security challenges in the Horn of Africa, Intergovernmental Authority on Drought and Development (IGADD) expanded its peace and security mandate significantly and was renamed Intergovernmental Authority on Development (IGAD). IGAD's security governance function includes three pillars, namely security governance strategy, conflict early warning and response mechanism, and conflict mediation. In the past 20 years, IGAD has been playing positive role in sub - regional security governance: conflict early warning and response mechanism has been promoted at whole continent; security governance strategy has been expanded at a limited level; and three mediation efforts in Sudan, Somalia, and South Sudan have concluded peace agreements. More importantly, IGAD has developed rapid response capacity for sub - regional peace and security challenges, insisted on consensus decision - making approach, maintained ownership of regional solutions to regional problems, and developed labor division arrangement with the African Union. All achievements and challenges faced by IGAD have important implications for the whole continent.

**Key Words:** Security Governance; IGAD; Horn of Africa; Conflict Mediation; Early Warning

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)