

南苏丹的和平进程与国际社会的作用*

[南苏丹] 勒本·内尔森·莫洛 著 沈晓雷 编译

内容提要 自2011年7月南苏丹独立以来，该国国内一直暴力冲突不断。当前，南苏丹和平进程所存在的一个重大缺陷在于：以伊加特为主的外部调停者没有能够持续向长期诉诸暴力的主要派别施加足够的压力，以此让他们履行承诺。为解决2013年12月爆发的暴力冲突，南苏丹政府和反政府武装——苏丹人民解放运动在2015年签署了《解决南苏丹冲突协议》。2016年7月，该国首都朱巴爆发了流血冲突，南苏丹再次陷入暴力横行的境地。南苏丹的和平进程与国际社会的努力息息相关，联合国、非盟、伊加特等国际或地区组织，美国和中国等域外国家都对南苏丹的和平进程做出了相应努力。南苏丹和平进程的未来命运仍然需要国际社会的大力支持，对于南苏丹来说，该国与美国和中国的合作尤为重要。

关键词 国内冲突 南苏丹 和平进程 美国 中国 伊加特

作者简介 勒本·内尔森·莫洛 (Leben Nelson Moro)，南苏丹朱巴大学 (University of Juba) 和平与发展研究中心执行主任、副教授。

译者简介 沈晓雷，中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员 (北京 100007)。

南苏丹自2011年7月独立以来，国内暴力冲突频发。南苏丹政府无力自主化解冲突，有些领导人，尤其是南苏丹政府的领导人认为，有可能通过军事途径来解决问题，这也是他们不断违反停火协议的原因。在这种情况下，

* 本文编译时，出于中国读者的阅读习惯及期刊的行文要求，在遵从本文原意的基础上，对论文标题、内容、结构、语序、注释等略有调整，原文题目为《南苏丹的和平与安全：对2013年12月暴力冲突后和平进程的考察》(Peace and Security in South Sudan: A Focus on Peace Process after December 2013 Violence)。本文仅代表作者个人观点，特此说明。——译者注

地区和世界大国乃至国际组织也没能促使政府与反政府力量有效履行 2015 年签署的《解决南苏丹冲突协议》。2016 年 7 月，忠于基尔总统的军队与支持前副总统马沙尔的军队在首都朱巴交火，南苏丹由此爆发新一轮的国内暴力冲突。毫无疑问，南苏丹的独立还没有产生南苏丹人所期待的结果。回想南苏丹独立当天，当全新的国旗在埋葬着已故领导人约翰·加朗·德·马比奥（John Garang de Mabior）博士的朱巴自由广场冉冉升起的时候，南苏丹人流下了喜悦的泪水，因为这标志着他们终于从原苏丹^①成功分离而获独立。然而，令人难过的是，没过多久，这种喜悦的泪水就变成了痛苦的泪水，因为这个新生的国家再次陷入了暴力冲突之中。由此看来，反抗以原苏丹政府为目标的战争并没有因为新生政权的诞生而终结，与之相反，这一战争遗产在南苏丹持续的暴力与暴政中死灰复燃，南苏丹普通民众并未真正生活在和平与安全的环境之中。

基于南苏丹当下内战频仍的情势，本文将据此梳理外部力量协调下南苏丹的和平进程，探究外部世界（重点是世界和地区大国及联合国）在调解当前南苏丹冲突问题与推进和平进程采取的举措和发挥的作用，讨论国家实现战后持久和平的必由之路——权力分享问题。

外部协调下的南苏丹和平进程

来自国际社会和地区大国的压力一直是影响南苏丹和平进程的重要因素之一。有些时候，世界大会借助联合国这一国际机构来推动各方停火及维持和平与安全。包括非洲联盟和东非政府间发展组织（以下简称“伊加特”）在内的区域性组织，在和平谈判与维护安全中正日益发挥重要作用。从 20 世纪 70 年代以来原苏丹和南苏丹签署的有关重大和平倡议，我们可以看出这些重要行为体所发挥的作用。

（一）《亚的斯亚贝巴和平协定》（1972 年）

1955 年，原苏丹南部地区的叛军以武力反抗原苏丹政府，战争第一次降临到该地区人们的头上。直到 1972 年，原苏丹政府与苏丹南方的阿尼亚尼亚（Anyanya）叛军签署了《亚的斯亚贝巴和平协定》（The Addis Ababa Peace

^① 原苏丹在此是指 2011 年 7 月南苏丹脱离出去之前的苏丹。苏丹南部地区在脱离后成为南苏丹。

Agreement), 从而结束了长达 17 年的内战。据统计, 共有 50 万人在内战中死亡, 另有成千上万的人被迫流离失所, 前往其他国家, 尤其是到乌干达避难。^① 距战乱地区较远的国家因感受不到战火的硝烟, 通常不会聚焦原苏丹内战, 因此此次内战并没有引起国际社会过多的关注。

在埃塞俄比亚已故领导人海尔·塞拉西皇帝的支持下, 交战双方在亚的斯亚贝巴举行了谈判, 并最终签署了《亚的斯亚贝巴和平协定》。海尔·塞拉西还充当了该协定的担保人。值得注意的是, 这场谈判主要是在世界基督教会联合会 (World Council of Churches) 的调停下举行的, 即交战双方是在苏丹基督教会联合会的游说下, 接受了其伙伴组织世界基督教会联合会和全非基督教会联合会 (All African Council of Churches) 作为冲突的调解者。^② 随后, 全非基督教会联合会的秘书长伯吉斯·卡尔 (Burgess Car) 教士成了教会一方的首席调解者。

原苏丹南部地区恢复和平之后, 在联合国的帮助下, 战争的受害者从邻国返回了家园。许多非政府组织也进入原苏丹南方自治区, 为重返家园的人设立重建与发展项目, 并为冲突和解提供支持或相关服务。事实证明, 在当时原苏丹政府财政存在困难且主要依靠美国援助的情况下, 这些干预措施对于维持该国正常的秩序具有至关重要的意义。具体而言, 在南部地区, “外国机构接管了当地政府的许多职能, 其中包括教育、卫生保健、供水、农业推广、道路维修等方面”。^③

该协议对加法尔·尼迈里 (Jaffar Nimeiri) 政权大有裨益, 他也因此而被南方人视为和平的缔造者。非洲其他国家领导人也将该协议视为一项重大的成就, 认为它可以成为和平解决非洲大陆暴力冲突的典范。然而, 尼迈里总统更关心的是如何继续掌权。当那些反对该协议的人, 尤其是伊斯兰主义者对其政权构成威胁的时候, 他屈从于他们的愿望并背弃了和平协定。由此, 战争硝烟于 1983 年再次燃起, 并肆虐了 20 多年之久。

^① Scott Peterson, *Me against My Brother: At War in Somalia, Sudan, and Rwanda: A Journalist Reports from Battlefields of Africa*, New York: Routledge, 2000.

^② 此信息源于作者在南苏丹与一位主教的私人交流, 此人曾担任总部位于喀土穆的苏丹基督教会联合会的领导人。

^③ Alex de Waal, *Food and Power in Sudan: A Critique of Humanitarianism*, London: African Rights, 1997, p. 29.

(二) 《全面和平协议》(2005年)

1983年,因尼迈里政权违反《亚的斯亚贝巴和平协定》,将实行自治的南方重新划分为3个省,随后又在整个国家实行伊斯兰教法(Sharia,沙里亚法)。原苏丹南方人坚决反对伊斯兰教法,因为生活在这里的大部分居民信奉基督教或传统宗教。在他们看来,原苏丹一旦实行伊斯兰教法,他们就会沦为二等公民。因此,原苏丹南方再次发动兵变,由《亚的斯亚贝巴和平协定》所带来的相对和平就此终结。

与原苏丹第一次内战不同,该国第二次内战引起了国际社会的广泛关注。国际社会之所以关注这场战争,原因主要包括以下几方面:原苏丹战区民众蒙受了深重的灾难;具有伊斯兰背景的奥马尔·巴希尔政治力量的崛起与当政;包括中国在内的亚洲跨国公司在当地开采石油等。当时,中国油企在苏丹开展了广泛的经营活动,当西方国家都在摒弃原苏丹政权的时候,中国政府成为该合法政权的主要支持者。这引起西方国家的不安。

于是,2005年,巴希尔总统领导下的原苏丹政府与约翰·加朗领导下的苏丹人民解放运动(或称苏丹人民解放军)经过和平谈判而最终签署了历史性的《全面和平协议》(The Comprehensive Peace Agreement)。实际上,最终签署《全面和平协议》的谈判由伊加特所主导,并在资金等方面获得了美国、英国和挪威所谓“三驾马车”的重大支持。然而,从本质上而言,这是政府与反政府武装之间的双边谈判,其他政治组织虽然也参与了谈判,但起决定作用的却是交战双方。当时,一些人士呼吁调解者将其他与之相关的人也纳入谈判进程,但并没有被采纳。《全面和平协议》的签署标志着原苏丹第二次内战结束。

协议的签署因此使双方在接下来的政治安排中处于了突出的位置。尽管如此,它还是受到了苏丹南方绝大多数人的热烈欢迎,因为其包含了民族自决方面的内容。苏丹南方的许多人已经厌倦了战争,并希望在他们所生活的地区能够建立一个新的国家。该协议无异于将在经年累月的战争中遭受了巨大苦难的南方人从战火中解救了出来。在此之前,已有成千上万的人遭到杀害或被迫流离失所。

尽管该协议在原苏丹南方获得了广泛的支持,但也有许多持有不同看法且可能对其造成破坏的势力存在。还有一些人和部分组织对该协议并不满意,认为其缺乏包容性。原苏丹北部长期被边缘化的人们尤其感觉自己处于更加

不利的位置。事实上，达尔富尔地区有些支持主要以南方为根据地的苏丹人民解放运动的人，决定要为自己的利益而战斗，他们为此在该地区发动的大规模叛乱一直延续至今。因此，从某种程度上来说，《全面和平协议》与苏丹北部地区暴力活动的升级具有密切的关系。

事实上，如果没有来自国际社会，尤其是美国乔治·布什政府的压力，可能根本就不会签署该协议，更不用说协议的实施了。^①当然，许多南方人因布什总统在签署《全面和平协议》中所发挥的作用而对他感激涕零。那么，美国政府为什么在原苏丹积极推动双方停火呢？在一定程度上是为了其所谓的“反恐战争”，因为“九·一一”事件的主谋奥萨马·本·拉登曾于1991~1996年盘踞于此。^②在为本·拉登提供安身之处后，巴希尔总统面临着被美国打击的风险。为了避免遭受打击，他选择在谈判进程中与美国保持合作，并最终同意了《全面和平协议》。这是当时巴希尔总统同意签署该协议的部分原因。

中国对于美国等西方国家对原苏丹的制裁行为以及对国际刑事法院起诉苏丹总统巴希尔问题，一直持保留态度，与美国存在诸多分歧。因为中国在联合国安理会拥有否决权，所以美国很难在联合国安理会通过制裁巴希尔政权的决议。事实上，中国认为对巴希尔政府施压或制裁，不利于达尔富尔问题的解决，从而大力支持在达尔富尔地区恢复和平的努力。2007年，中国政府设立非洲事务特别代表，“旨在加强中国对非工作、密切中国与非洲国家和地区组织的联系、促进中非关系不断发展”。^③中国政府的非洲事务特别代表在达尔富尔和南苏丹的和平进程中发挥了积极作用。

总体而言，美国和中国对交战双方促和提供了支持，联合国安理会在最终签署《全面和平协议》的和平进程中并没有发挥重大作用，起决定因素的仍在于内部因素，即交战的直接对方——原苏丹政府和反政府武装。可以说，和平谈判的成功及《全面和平协议》的签署是美国外交借助伊加特所取得的一项重大胜利。值得注意的是，联合国在随后派出了维和部队，以确保

① Bona Malwal, *Sudan's Latest Peace Agreement: An Accord that is Neither Fair nor Comprehensive: A Critique*, Omdruman: Abdel Karim Mirghani Cultural Centre, 2005.

② Greg Miller and Josh Meyer, "US Relies on Sudan Despite Condemning It", *Los Angeles Times*, June 11, 2007.

③ 中非合作论坛中方后续行动委员会秘书处：《中国、非洲和中非关系概况 500 句》，华语教学出版社，2015年版，第144页。

该协议得到贯彻实施。不仅如此，随着和平谈判走向成功，中国逐渐开始与苏丹人民解放运动进行接触，并在《全面和平协议》签署后，同意向原苏丹派遣联合国维和部队，毕竟中国也需要持久的和平来保护其在曾被苏丹人民解放运动宣布为军事打击对象的巨大石油投资产业。《全面和平协议》签署后，叛军与巴希尔政权共同组建了联合政府。就此而言，中国并没有改变其不干涉别国内政的外交政策。

尽管出现了一些令人担忧的困难，但《全面和平协议》的实施仍然取得了一些重大的成果。2011年，苏丹南方举行了历史性的全面公投。这简直就是一场盛会，而非政府组织则在其中发挥了重大的作用。^① 这些组织游说普通民众为分离投票，这正是许多南方人长久以来的梦想。以青年分离组织（Youth for Separation）为例，它在朱巴动员了大批民众，并鼓励他们参与到支持原苏丹南部分离活动之中。原苏丹的一些主要领导人也积极支持这些非政府组织的活动，因为他们也赞同及时且和平地进行民族自决。

全民公投得以平稳进行，南苏丹共和国在2011年诞生。毫无疑问，美国的支持对这个世界上最年轻的国家的诞生发挥了关键作用。然而，管理这个国家要比领导者所预期的困难多得多。关键在于，《全面和平协议》时期所遗留下来的问题，如划分边界和分配石油收入等导致了南苏丹与苏丹之间关系恶化，石油产量大幅下滑，并最终爆发了边境冲突。联合国安理会迫使这两个国家停止敌对行为并进行谈判。值得注意的是，为了结束冲突和恢复这两个国家的和平与安全，这次美国与中国进行了合作。

就南苏丹内部而言，其高层领导人在独立后展开了激烈的争权夺利的斗争，而他们大多缺乏治国经验。如此一来，普通民众逐渐开始对国家将要走向何方提出了疑问。腐败日益猖獗，平民百姓越来越没有渠道对他们的领导人提出质疑。事实上，教会领袖和非政府组织的活动人士曾多次呼吁：希望南苏丹领导人能引领国家远离冲突危险的深渊，但这些呼吁基本上都没有得到回应。2013年12月，这个国家再次陷入暴力冲突之中，普通民众再次蒙受沉重的苦难。

（三）《解决南苏丹冲突协议》（2015年）

苏丹人民解放运动内部悬而未决的政治分歧导致南苏丹再起战争。2013

^① Leben Nelson Moro, “CSOs/CBOs and Faith – based Organizations – led Peace and Reconciliation”, *The Sudd Institute Policy Brief*, December 2, 2015.

年12月，曾被基尔总统任命为副总统的马沙尔在国民军发生内讧后逃离了首都朱巴。基尔总统随后指控他和苏丹人民解放运动的一些高层领导人发动政变。马沙尔拒绝承认这一指控，坚称这只是执政党压制改革呼声的幌子。于是，马沙尔动员了一支强大的武装力量，其武装人员主要来自南苏丹的第二大部族努尔人。这支武装力量随后向朱巴进发，旨在赶走忠于基尔总统的军队。需要指出的是，基尔总统为丁卡族人，而丁卡族是南苏丹最大的部族。

由于伊加特的成员国乌干达部署在南苏丹的部队及时干预，基尔政权没有被推翻。据说马沙尔的军队也从伊加特的另外一个成员国苏丹那里获得了武器。例如，南苏丹前总参谋长詹姆斯·霍茨（James Hoth）将军曾表示，喀土穆支持马沙尔是一个“公开的秘密”。^① 在伊加特的领导下，经过几周的谈判，交战双方在2014年1月达成停火协议，但这并没有维持太长的时间。各方本计划于3月20日在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴重启实质性的和平谈判，但这一谈判直到3月25日才正式开启。和平谈判之所以被延迟，是因为谈判各方尤其是政府提出了各种附加条件。政府希望参加谈判的人仅限于交战双方，并声称如果其要求得不到满足，就会抵制谈判。^②

在美国的强大压力下，2014年6月，基尔总统和马沙尔在亚的斯亚贝巴签署了一份需要停火和制定达成最终和平协议之路线图的文件。由于石油产量急剧下滑和叛军威胁完全破坏石油生产，南苏丹政府所承受的压力尤为巨大。

在接下来几个月的时间里，尽管伊加特各成员国仍在向交战双方施加压力以期结束战争，但南苏丹交战双方之间的和平谈判并没有取得任何重大进展。双方此前所达成的停火协议基本被搁置一边。为了向交战双方施加更大的压力，伊加特和非洲联盟决定加大和谈的力度。非盟和平与安全理事会决定在伊加特的领导下设立一个新的谈判机制，或曰“伊加特+5”机制，即将卢旺达、尼日利亚、南非、乍得和阿尔及利亚等5个非洲国家纳入，希望借此推动谈判的进展。和平谈判原定于2015年2月19日重启。然而，由于基尔总统决定不再前往亚的斯亚贝巴，而是派遣其他人前去谈判，此次和平谈判

^① Drazen Jorgic, "Mai says Khartoum Arming Rebels", *Juba Monitor*, Vol. 4, No. 82, May 6, 2014, p. 1.

^② Susan Nyiel Panchol, "Government to Boycott Addis Talks if Demands not Met", *The Citizen*, Vol. 8, No. 703, March 19, 2014.

因而胎死腹中。有鉴于此，美国警告南苏丹政府将会对其进行制裁。除此之外，非政府组织如非洲基督教会联合会也曾于 2013 年 12 月双方爆发冲突之前呼吁各方接受调停，但都无果而终。

对于南苏丹而言，一个无法回避的现实是：南苏丹经济的急剧下滑进一步加重了人们的灾难。暴力活动的重新抬头严重打击了南苏丹的经济支柱石油产业。由于许多油井被破坏或关闭，南苏丹的石油产量几乎下降了一半，日产量仅约 16.5 万桶，而这恰好又碰上了全球油价下跌情势。这使南苏丹政府极为焦虑，因为它需要将大量的资源用于战争。

石油产业的问题也对在南苏丹的中企产生了影响，这些企业因此遭受了重大损失。为了解决这些问题，南苏丹政府所采取的其中一项举措是劝说苏丹重新评估两国之间关于石油输送费用问题的协议，因为其石油经苏丹领土输往出口目的地所需的费用过于高昂。南苏丹前石油和矿产部长斯蒂芬·道 (Stephen Dau) 曾指出，南苏丹每运输一桶石油，需要向喀土穆支付 9 美元的管道费，另外还要向喀土穆另付 15 美元。^① 南苏丹独立的时候，国际油价为每桶 100 美元，但现在油价已经降到了每桶 50 美元。此外，产油地区及其所属的州还要分走 3% 和 2% 的石油收入，如此一来，“中央政府就所剩无几了”。^② 因此，斯蒂芬·道“呼吁国际社会考虑推动南苏丹与苏丹重新就石油问题进行谈判”。他还进一步表示，国际社会曾介入，要求南苏丹拯救苏丹经济免于崩溃，因此现在“国际社会也需要对南苏丹加以支持，或者是重新与苏丹进行谈判以争取较为合理的费用并返还南苏丹 30 亿美元，或者是直接向南苏丹提供财政支持以防止其经济陷入崩溃的境地”。^③

中国与其他国家并没有说服苏丹政府降低南苏丹需支付的款项。不过，南苏丹政府所面临的经济压力却在一定程度上推动了和平谈判进程。当然，来自美国等大国的压力也在软化各方的态度问题方面发挥了关键性的作用。如前所述，南苏丹政府与叛军在 2015 年签署了《解决南苏丹冲突协议》(Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan, ARCSS)。南苏丹政府非常不愿意签署协议，并且在其中加入了许多此前被调

^① Joseph Lagu and Livingstone Kidega, “Oil Export Deal Needs Renegotiation – Minister”, *Juba Monitor*, Vol. 5, No. 311, February 10, 2015, p. 1.

^② Ibid.

^③ Ibid.

解者驳回的保留条款。除此之外，南苏丹政府还特别敌视其他希望在推进南苏丹和平进程中发挥重大作用的团体。如此一来，非政府组织在恢复南苏丹的和平中基本无所作为。南苏丹基督教会联合会与世界基督教会联合会曾就此指出：“基督教会曾一直是和平的工具，在签署1972年《亚的斯亚贝巴和平协定》和2005年《全面和平协议》的过程中发挥了重大作用，但最近以来，基督教会联合会的作用已经大大降低。”^①

在伊加特的安排下最终签署的《解决南苏丹冲突协议》，基本上没有将非政府组织纳入进来。事实上，交战双方都不愿意让这些组织介入和平进程并签署协议。之所以会出现这种情况，一方面是因为伊加特并没有像签署《全面和平协议》时那样坚决奉行包容性的原则，另一方面也是由于一些排他性组织所开展的游说活动。

由于南苏丹政府并不完全愿意签署《解决南苏丹冲突协议》，因此在全面履行协议中的所有义务方面大打折扣。尤其需要指出的是，它拒绝追究在南苏丹施暴者的责任和伸张正义，一些政府高官就曾公开表示反对这么做。以国防部长库尔·曼扬·居克（Kuol Manyang Juuk）为例，他曾宣称新的民族团结政府对追究责任不感兴趣，其首先需要关注的是进行民族和解和落实和平协议。^② 联合国驻南苏丹特派团（“UNMISS”，简称“南苏丹特派团”）^③ 人权事务主管尤金·恩多雷（Eugene Nindorere）曾强调指出：“由于缺乏实施转型正义（Transitional Justice）的条件，南苏丹将因此面临诸多挑战，从而根本无法对那些在2013年之后的战争中犯下暴行的人进行审判。”^④

在开出许多空头支票后，基尔政府与叛军并未能创造长时段的和平环境。2016年7月，马沙尔的卫队与基尔总统的卫队在总统府外爆发流血冲突，战火随后延伸到了朱巴的其他地区。该地区的各个国家并没有紧急且协调一致地向冲突方施加压力，以迫使他们停止流血冲突并重新执行协议。与之相反，

① World Council of Churches, “We Stand Together to Make Peace Now”, April 16, 2015, <https://www.oikoumene.org/en/resources/documents/general-secretary/joint-declarations/we-stand-together-to-make-peace-now>.

② Parach Mach, “Peace First Accountability Later – Manyang”, *Nation Today*, Vol. 1, No. 193, May 19, 2016, p. 1.

③ 南苏丹特派团在2005年苏丹第二次内战结束后建立，旨在协助贯彻落实《全面和平协议》。当时它的名字是联合国驻苏丹特派团。

④ Livingstone Kidega, “South Sudan Unable to Prosecute Perpetrators”, *Juba Monitor*, Vol. 6, No. 6, May 19, 2016, p. 1.

政府军一直在开展军事行动，并最终将叛军赶出他们在朱巴的兵营，叛军被迫逃往刚果（金）的边境地区。马沙尔逃到了刚果（金），后转至喀土穆接受治疗。他的一些部队现在正在刚果（金）休整。随后，基尔总统解除了马沙尔在2016年4月建立的民族团结过渡政府中所担任的第一副总统职务，改由苏丹人民解放运动的另一位成员塔班·邓·盖（Taban Deng Gai）担任此职务。联合国安理会批准在朱巴增派4 000人的区域保护部队。

战火导致大量平民失去家园，新一轮的冲突进一步加剧了南苏丹的人道主义危机。成千上万的战争难民被迫前往周边国家，尤其是苏丹和乌干达。南苏丹特派团副团长乌萨马·艾哈迈德（Osama Ahamed）大使表示，当战火在朱巴平息后，使馆每天都会收到500多份前往苏丹的申请。^①来自南苏丹的难民也给乌干达带来了越来越大的压力。据报道，自2016年7月以来，已经有8.5万多人离开南苏丹，从而使南苏丹的难民总数增加到了31.5万人。^②而另一些失去家园的人并没有逃往其他国家，而是在南苏丹的农村地区艰难度日。据称，共有7万多人滞留在离朱巴很近的旺都鲁巴地区的丛林中，他们在那里根本就得不到人道主义援助。^③南苏丹国内流离失所的人的总数已经非常庞大，其中成千上万的人被南苏丹特派团所设立的平民保护点收留。此外，这些流离失所的战争难民还面临着严重的粮食短缺问题，现主要依靠国际援助来解决。例如，美国自2013年南苏丹内战爆发以来，已经提供了总额达16亿美元的援助款项，^④是向南苏丹提供人道主义援助最多的捐助国。

南苏丹的局势可能还会进一步恶化，因为其负面影响还对周边国家的安全形势造成了破坏，而这些国家当中有些要对南苏丹持续不断的冲突承担一定的责任。据悉，乌干达和苏丹分别对交战双方进行了支持。乌干达长期支持基尔政权，苏丹因此而经常指责乌干达支持叛军与政府军进行对抗。与此同时，基尔政府也一再指责苏丹领导人支持包括马沙尔在内的叛军来推翻其统治。

① Mathok Ayeldit, “Over 4 000 leave Juba”, *The Dawn*, Vol. 1, No. 138, August 9, 2016, p. 3.

② “Appeal for Urgent Response for Uganda Refugee Crisis”, *The Dawn*, Vol. 1, No. 151, August 24, 2016, p. 3.

③ Dhal Malual Dut, “70, 000 Wonduruba Residents Stranded in the Bushes”, *The Dawn*, Vol. 1, No. 154, August 27, 2016, p. 2.

④ “United States Announces Additional Humanitarian Assistance for the People of South Sudan”, *This Day*, Vol. 2, No. 167, April 28, 2016.

南苏丹政府和苏丹政府最近均承认在支持对方的敌人，不过，他们正在寻求重新建立友好关系。由于巴希尔总统收留了马沙尔，南苏丹尤其希望改善与苏丹之间的关系。2016年8月22日，南苏丹新任第一副总统塔班·邓·盖在几名部长的陪同下访问了喀土穆。随行的库尔·曼扬·居克将军在一场新闻发布会上表示：“苏丹在南苏丹对一些武装叛乱给予支持，南苏丹也在支持苏丹的武装叛乱分子与政府军进行对抗。我们同意，我们应该终止对这些武装组织的支持，以此促进我们两个国家之间的和平。”^①需要深思的是，这并非两国第一次承诺不再支持对方国内的叛军，因此它们之间的关系能否得到改善，仍然还是一个未知数。

国际社会推进南苏丹和平进程的举措及影响

在当前情况下，南苏丹的和平进程需要国际社会的推动，除非洲地区内部的地区组织之外，来自外部的推动南苏丹和安问题解决的力量主要包括以下三方面：

（一）西方大国

美国官员对南苏丹在2013年12月重启战火非常恼火，对此他们曾讨论要对南苏丹的那些破坏和平努力和加剧暴力冲突的人、机构或部门进行有针对性的制裁。^②这反映了美国领导人，尤其是奥巴马总统对基尔总统和马沙尔的失望至极。与此同时，英国及其他欧盟各国也威胁要对南苏丹进行制裁，希望以此推动该国的和平进程。例如，在2014年3月，西方国家对南苏丹的交战双方就提出了严重警告。美国、英国、挪威和欧盟在一份联合声明中表示：“如果（南苏丹）政府或任何其他方面试图破坏和平进程和拒绝伊加特各成员国领导人（的调停），他们将承担严重的后果。”^③这一威胁或许有助于规劝交战双方重新回到谈判桌，但他们之间的战争并没有完全停止。

为了兑现其制裁的承诺，2014年5月，美国不断以违反停火协议和践踏

^① Peter Juma, “Juba, Khartoum Agree against Support to Rebels”, *The Dawn*, Vol. 1, No. 152, August 25, 2016.

^② Louis Charbonneau and Warren Strobel, “U.S Weighs Targeted Sanctions Against South Sudan – sources”, *The Citizen*, Vol. 8, No. 653, January 13, 2014.

^③ “West Threatens sanctions Against South Sudan’s Warring Sides”, *Reuters*, March 20, 2014.

人权为名，对交战双方的指挥官展开制裁。此外，美国还承诺将会对更多的人进行制裁。^① 欧盟随后也开始采取制裁行动。叛军方面被欧盟制裁的人是已经登上美国制裁名单的指挥官彼得·加戴特（Peter Gadet）将军。政府方面遭到制裁的是桑蒂诺·邓（Santino Deng）将军。这些遭受制裁的将军被禁止前往所有欧盟国家，他们在欧盟各国的资产也被冻结。南苏丹外交部发言人马文·马克尔·阿里克（Mawien Makol Arik）大使表示，制裁是一个“没有必要且不公平的决定”。^② 事实上，制裁并没有给双方造成重大损失，它可能只是为了警告双方西方国家将会采取进一步严厉的措施。

2014年5月2日，美国国务卿约翰·克里访问朱巴，并与基尔总统举行了会谈。基尔总统向克里承诺将与马沙尔举行面对面的会谈。克里还威胁马沙尔说，如果他拒绝与基尔总统会面，“后果将会非常严重”。显而易见，克里的警告发挥了作用，基尔总统与马沙尔于同月在亚的斯亚贝巴举行了会谈。

这两位领导人在会谈中对一些关键性问题争执不下，其中争议之一是与政府军并肩战斗的乌干达军队是否应该撤出南苏丹问题。伊加特各成员国在该问题上也存在分歧。埃塞俄比亚和苏丹希望乌干达军队撤离南苏丹。当然，叛军也坚决反对乌干达军队继续留驻南苏丹。但基尔总统是在乌干达军队的帮助下才保住了政权，因此他非常渴望它们能继续留在南苏丹，直到他的军队有能力单独与叛军作战为止。在2014年7月的独立日庆典上，他直言道：“在我们感觉我们的机构足以应对任何攻击之前”，乌干达军队不会离开南苏丹。^③

在和平进程缓慢推进的过程中，南苏丹的人道主义状况进一步恶化。为了缓解这种局面，挪威主办了一次捐助者会议，希望借此为改善南苏丹的人道主义问题筹集资金。与会者共同承诺提供6亿美元的资金，但这远没有达到南苏丹预期的额度。美国等西方国家做出了慷慨的承诺。美国此前已经捐助了大量的资金，如前所述，美国是向南苏丹提供人道主义援助最多的国家。

（二）中国

有趣的是，中国虽然在南苏丹进行了巨额投资，但并没有参加挪威捐助

^① Michael Mariak Mahok, "More Sanctions to be Expected: US Ambassador Page", *The Citizen*, Vol. 8, No. 746, May 8, 2014.

^② Ater Garang Ariath, "EU Sanctions Unnecessary: FM Official" *The Citizen*, Vol. 8, Issue No. 803, Monday, 14 July 2014, pp. 1, 2.

^③ Yoal Manyang, "Kiir Calls on Leaders of Opposition to Leave Armed Struggle", *Juba Monitor*, Vol. 4, No. 138, July 11, 2014.

者会议，而是在南苏丹采取了与西方国家不同的举措。2014 年 5 月 28 日，中国驻南苏丹大使马强与南苏丹特派团时任团长希尔德·约翰逊（Hilde Johnson）共同创办了一个新的平民保护所。该平民保护所是由中国石油天然气集团公司出资兴建的，拟在南苏丹特派团的保护下为南苏丹国内流离失所的平民提供庇护。^①此外，南苏丹特派团还宣布中国将向南苏丹派遣一个营约 850 名军人加入特派团。这是中国第一次派遣维和部队参加特派团。在此之前，中国只派遣过后勤人员和援助人员，而从未派遣过能够参加战斗的维和人员。

在南苏丹重启战事后，与西方国家切断发展援助做法不同，中国仍然在南苏丹做了一些致力于当地发展方面的工作。例如，在 2014 年 7 月，基尔总统启动了朱巴机场改扩建一期项目，由中国港湾工程有限责任公司（下文简称“中国港湾”）承担施工任务。据报道，基尔总统在开工仪式上表示“一个国家的形象可以通过它的国际机场看得出来，因此如果我们将目前的朱巴机场称为国际机场的话，人们肯定会笑话我们。”^②与此同时，中国港湾向南苏丹政府捐赠了 10 万公斤大米和 5 000 公升食用油。^③

中国在南苏丹的和平进程中发挥了积极作用。中国的非洲事务特别代表一直在奉劝双方停止战争。中国为此还与南苏丹和平进程主导方伊加特保持了密切合作。由于中国与苏丹政府的双边关系比较紧密，而苏丹政府被认为在援助叛军，因此中国在南苏丹和平进程中的作用尤为关键。中国在 2016 年上半年又宣布向南苏丹提供价值 189.94 万美元的援助物资（帐篷、蚊帐、毛毯和越野汽车）。^④

尽管有些南苏丹人对中国人在南苏丹和安问题上的努力并不完全满意，但事实上，中国确实为之做了很多事情，而且还付出了一定的代价，这其中包括在 2016 年 7 月朱巴的战乱中牺牲了两名中国维和人员。李磊和杨树朋两位军人在位于朱巴杰贝尔地区的联合国营地执行任务时，乘坐的装甲车被一

① Jacky Candiga, “UNMISS Inaugurates New IDP Site in Juba”, *The Citizen*, Vol. 8, No. 764, May 29, 2014, p. 16.

② Ater Garang Ariath, “President Kiir Launches First Phase of Juba Airport Construction”, *The Citizen*, Vol. 8, No. 798, July 8, 2014, p. 1.

③ *Ibid.*, p. 3

④ Alfonse Oyet, “SSRRC Receives Donation Worth \$1.8994m”, *Juba Monitor*, Vol. 6, No. 687, May 18, 2016, p. 1.

枚炮弹击中，他们因此而牺牲。他们的5名战友也在袭击中受伤。^① 中国驻南苏丹马强大使表示，中国还将继续向南苏丹和平与安全提供支持。^②

（三）联合国

南苏丹在2011年独立后，联合国驻苏丹特派团改名为南苏丹特派团，尽管其职责范围发生了改变，但仍然继续在南苏丹执行任务。特派团现在的职责主要是协助贯彻落实《解决南苏丹冲突协议》和保护平民。然而，执行保护任务是一项充满危险的任务。例如在2013年12月，其中一个营地被武装分子攻占，包括维和人员在内的许多人惨遭杀害。此外，南苏丹特派团与南苏丹政府的关系也降到了冰点，基尔总统指责特派团犹如一个“平行”政府，而且还在支持叛军。基尔总统的话音刚落，便发生了针对南苏丹特派团，尤其是其团长希尔德·约翰逊的示威游行。游行高喊口号，要求希尔德·约翰逊离开南苏丹。2014年1月22日，总统发言人阿特尼·维克·阿特尼（Ateny Wek Ateny）指责南苏丹特派团“在其位于朱巴的军营中收留忠于前副总统马沙尔的叛军”。^③ 南苏丹特派团否认了这一指责。

当南苏丹的安全部门在湖泊州发现由南苏丹特派团护送但贴错了标签的军事装备后，南苏丹特派团与政府关系进一步恶化。一些人就此得出结论说这些武器是要运送给联合州的叛军，但南苏丹特派团断然否认了这种说法。联合国维和行动部随后派遣了一个小组调查此事。^④ 南苏丹特派团此前已就运送武器进行了道歉，且表示这些武器是要交给加纳的维和部队使用。他们之所以从陆上而非空中运输，是因为他们与南苏丹政府签署了协议。然而，南苏丹政府似乎利用了这一错误来策划针对南苏丹特派团及其团长的示威游行。这也令国际社会援助方不快，毕竟联合国驻南苏丹特派团在保护那些前往其营地避难的平民中发挥了关键性的作用。

在美国国务卿约翰·克里访问朱巴之后，联合国秘书长潘基文为推动

^① “Remains of 2 Chinese Peacekeepers Killed Airlighted Back Home”, *Juba Monitor*, Vol. 6, No. 736, July 21, 2016, p. 4.

^② Nema Kabowo Juma, “China Will Continue Supporting S. Sudan”, *Juba Monitor*, Vol. 6, No. 717, June 22, 2016.

^③ Susan Nyiel Panchol, “Presidential Spokesman Accuses UNMISS of Hosting Rebels”, *The Citizen*, Vol. 8, No. 663, December 23, 2014, p. 1

^④ “UN Completes Investigation into Erroneous Weapons’ Transportation”, *Gurtong*, <http://www.gurtong.net/ECM/Editorial/tabid/124/ID/15093/Default.aspx>, 2014-03-25.

《解决南苏丹冲突协议》能够不折不扣且迅速地得到执行，也对朱巴进行了访问。^① 在访问期间，潘基文表示毫无保留地支持处于南苏丹政府巨大压力之下的特派团团长希尔德·约翰逊。2014年5月27日，联合国安理会将特派团的任期从7月延长到11月30日，并规定它的首要任务是保护平民。当时，约有9万人在联合国位于南苏丹的营地中避难。

以权力分享实现南苏丹持久和平及大国的作用

在非洲大陆，权力分享是解决政府与反政府武装之间暴力冲突的一种较为流行的方式。在大国或国际组织，如美国和联合国安理会的规劝或压力下，政府一方的领导人会与其敌人分享职位、携手合作并最终举行选举，以期实现持久的和平。许多非洲国家，其中包括津巴布韦、肯尼亚和原苏丹，都尝试了这一解决暴力冲突的方式，但由此所导致的结果却大不相同。以津巴布韦为例，普通民众在罗伯特·穆加贝政权与反对党进行权力分享之后，并没有获得真正的和平与安全。

2005年，奥马尔·巴希尔政府与约翰·加朗所领导的苏丹人民解放运动在权力与财富分享的基础上签署了《全面和平协议》，但该协议最终导致原苏丹一分为二。为解决南苏丹当前的暴力冲突，伊加特也采取了同样的方法。与《全面和平协议》相类似，《解决南苏丹冲突协议》也是政府与叛军之间就权力分享所做出的政治安排。^② 根据该协议，南苏丹的交战双方将在三年的过渡期内分享权力，并借此而举行大选和实现持久的和平与安全。然而，迄今为止，《解决南苏丹冲突协议》的实施并没有带来永久停火这一实现和平的首要条件。由于叛军一方的签署者马沙尔被迫逃往喀土穆避难，南苏丹的部分地区重燃战火并因此而导致许多人流离失所，如此一来，该协议能否创造持久的和平与安全，也就成了未知数。

权力分享协议的贯彻实施需要拥有影响力的外部力量对各方施加一定的压力。当然，最强大的国家通常能够对非洲弱小的国家施加最大的影响。作为在联合国安理会拥有否决权的超级大国，美国能够对许多国家施加最大的

① Susan Nyiel Panchol, "UN Chief Visits Juba Today", *The Citizen*, Vol. 8, No. 744, May 6, 2016.

② Alex de Waal, *A Political Marketplace Analysis of South Sudan's Peace*, Occasional Paper of World Peace Foundation, JSRP, March 24, 2016, p. 3.

影响。作为另外一个拥有否决权的大国，中国也能凭借其经济实力而对许多国家产生重要的影响。然而，能否有效地利用这些影响来迫使各方真正实现和平，则是另外一个问题了。

美国很喜欢干涉其他国家的内政，有时甚至不惜动用武力。尽管联合国安理会不愿意采取行动，但美国还是单独抑或在其他愿意采取行动的国家的支持下，对其他国家如利比亚和伊拉克的内政进行了干涉。然而，美国对许多国家的干涉并没有给当事国带来和平与安全。与之相反，其干涉在很多时候都导致局势进一步恶化，暴力与动乱四处蔓延，利比亚和伊拉克就是例子。

中国采取了截然不同的政策，这一政策在许多方面都与美国的政策大相径庭。中国认为，尽管它与一些国家休戚与共，但应“秉持不附加任何政治条件、不干涉别国内政、不强人所难的原则”。^① 中国希望通过共同努力来确保所有国家的和平与安全。中国外交部在将这一政策应用到非洲的时候，表述为：“在充分尊重非洲意愿、不干涉内政、恪守国际关系基本准则基础上，为维护 and 促进非洲和平与安全发挥建设性作用……加强同非洲地区组织和非洲国家在和平与安全事务上的对话与磋商，坚持以发展促和平、以和平谋发展。”^②

中国政府确实是在真诚地践行以发展促和平的理念，最明显的例子是其长期以来一直积极推动非洲大陆的发展。在促进非洲发展的过程中，中国也付出了一些代价，但这并没有阻碍其为非洲的发展而采取进一步的行动。例如，中国在 20 世纪 70 年代为修建连接坦桑尼亚与赞比亚的坦赞铁路而耗费了大量资金并有许多人为此而牺牲。中国共有 5 万多名工程技术人员参与修建铁路，其中 60 多人为此献出了生命。

当前，中国加大了参与非洲大陆发展的力度，然而走在前列的是那些按照市场规则运营的跨国公司。这些公司关于发展的理念可能与中国领导人在改革开放之前所持的理念有所不同，更加注重经营的经济效益和社会效益。有人指责中国企业在一些非洲国家支持独裁政权、导致暴力活动加剧和环境恶化，这是因为人们通常在发展理念上存在争议，这些人经常把发展与政治相挂钩。

^① 《中国对非洲政策文件》（2015 年 12 月），载新华网：http://news.xinhuanet.com/2015-12/05/c_1117363276.htm, 2015-12-05。

^② 同上文。

有些时候，大国谋求和平与安全的方式不同，导致国际组织尤其是联合国安理会无法应对非洲国家的一些危机。例如，没有任何国家甚或联合国安理会对 1994 年发生在卢旺达的种族大屠杀进行干涉。而当时在联合国安理会拥有否决权的法国，则完全站在了犯下这一罪行的卢旺达政府的一边。

因干涉他国内政并带来灾难性后果而遭到指责后，美国似乎希望与非洲区域组织和联合国携手解决冲突。非洲区域组织的影响日益扩大表明，非洲各国政府越来越希望采用非洲的方式来解决非洲的问题，而这正是中国所倡导的理念。然而，从现实情况看，非洲区域组织的表现或能力受到了诸多因素的阻碍。其一，它们严重依赖于国际援助，^① 这是因为区域组织通常缺乏“资源、设备而无法提供关键的服务”。^② 其次，这些区域组织经常会在内部产生分歧，因而非洲各国常会就具体问题出现意见不一的情况。就南苏丹当前的冲突而言，美国正在依靠地区组织和联合国安理会来结束冲突，并因此与中国进行了紧密的合作。

结 论

《解决南苏丹冲突协议》是在伊加特的调解下，为结束南苏丹自 2013 年 12 月开始的内战双方签署的协议。但是从很大程度上来说，由于其某些成员国之间经常存在分歧，伊加特没有能力也不愿意向交战双方施加足够的压力，这也是南苏丹的和平进程无法给平民百姓真正带来和平与安全的重要原因。2015 年 8 月，南苏丹基尔总统与反政府武装——苏丹人民解放运动领导人马沙尔在国际社会的巨大压力下，签署了《解决南苏丹冲突协议》。正如卡塞贾·阿普里（Kasaija Apuuli）所言，该协议虽在伊加特的协调下得以实施，但由于伊加特缺乏对双方的影响力而难获成功。^③ 事实上，有些国家尤其是乌干达和苏丹具备一定的影响力，但由于它们各自支持交战一方，因而似乎不愿

① Linnea Gelot, Ludwig Gelot and Cerdric de Coning, “Supporting African Peace Operations”, *Policy Dialogue*, No. 8, The Nordic African Institute, October 2, 2012, p. 11.

② Linnea Gelot, Ludwig Gelot and Cerdric de Coning, op. cit., p. 12.

③ Kasaija Phillip Apuuli, “IGAD’s Mediation in the Current South Sudan Conflict: Prospects and Challenges”, *African Security*, No. 8, 2015, pp. 120 – 145.

意利用这些影响力来推动协议的落实。从某种程度上来说，上述两国对交战双方的支持已经导致南苏丹和平进程更加复杂，因为它们感觉到自己已身心疲惫而无法全力去推动结束战争与实现和平。

由此，和平进程的失败并非完全出乎人们的意料。由于从乌干达的穆塞韦尼总统那里获得了军事及其他方面的援助，基尔总统是在联合国安理会和美国的威压下才不情愿地签署《解决南苏丹冲突协议》的。此外，在签署协议的时候，他还增加了一些保留条款。由于无法确保自己的安全，马沙尔迟迟不愿返回朱巴，在国际社会的强大压力下，才就任成立的民族团结过渡政府的第一副总统。当2016年7月在总统府外再次燃起战火后，这一政治安排就此寿终正寝。马沙尔宣称忠于总统的军队试图暗杀他，而且解除他的第一副总统职务也是违法的。

当前的冲突已经给南苏丹造成了重大的损失，成千上万的人遭到杀害或被迫流离失所。如果国际社会无法提供更多的人道主义援助，将会有上百万人遭遇饥荒。南苏丹经济的继续恶化进一步加重了该国的人道主义危机。由于石油这一国民经济支柱产业持续遭受暴力冲突的负面影响，而且全球油价一路走低，南苏丹的发展前景不容乐观。在无法实现和平的情况下，南苏丹的经济形势只能是越来越糟糕。

为了避免局势进一步恶化，联合国安理会通过一项决议，授权在南苏丹首都朱巴部署一支保护部队，以协助早已部署在南苏丹的上千名维和人员。显而易见，联合国安理会的行动表明，单靠伊加特和非盟根本无法推动南苏丹实现持久的和平与安全。全球大国，尤其是美国和中国通过向双方施压、推动调解进程和救助战争受害者的方式介入南苏丹事务，将具有至关重要的意义。尽管美国与中国在2005年前苏丹内战结束之前鲜有合作，但是当前它们正在携手努力恢复这个麻烦不断的国家的和平。事实上，这也验证了中美关系在近年来所形成的新特征，即“摩擦、竞争与协调、合作并存”。^①中美之间的这种合作与协调，很有可能会迫使交战双方重新贯彻落实《解决南苏丹冲突协议》。

^① 吴心伯：《新常态下中美关系发展的特征与趋势》，载《国际问题研究》2016年第2期，第14页。

Peace Process in South Sudan and the Role of International Communities

[*South Sudan*] *Leben Nelson Moro*

Abstract: South Sudan has continued to experience violent conflicts since it gained independence in July 2011. A major flaw of the ongoing peace process is the inability of mediators, principally from the Intergovernmental Authority on Development (IGAD), to consistently pressure the key parties perpetuating the violence to implement commitments. In order to resolve the deadly violence that broke out in December 2013, the Government of South Sudan and Sudan People's Liberation Movement – In Opposition (SPLM IO) signed the Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan (ARCSS) in 2015. The fighting began in July 2016 in the national capital, Juba, led the country into another round of widespread violence and gruesome human rights abuses. The peace process in South Sudan is closely related to the efforts from the international communities. Power actors, including the international or regional organizations, such as United Nations, the African Union and IGAD, and the United States of America, the United Kingdom, Norway, China and other countries outside the region, played a very important role in the peace process in South Sudan. The future of the peace process in South Sudan still needs huge support by the international communities, especially the cooperation between the USA and China.

Key Words: Domestic Conflict; South Sudan; Peace Process; USA; China; IGAD

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)