

非盟维和行动的 类型学论析*

——以苏丹、索马里和中非共和国为例

贺 杨 袁正清

【内容提要】 非洲是全球维和行动最为集中的地区。非洲联盟(非盟)在其中发挥了重要作用。关于非盟维和行动的研究相当丰富,但对非盟如何选择维和行动则关注较少。作者从组织间关系的理论视角出发,聚焦联合国、非盟和非洲次区域组织的维和行动过程,提出了“基于等级秩序的垂直嵌套结构”的分析框架,并结合意愿和能力两个维度,勾画出非盟介入维和行动的三种类型:首选执行方、接替方和接管方,以此来理解非盟在多行为体维和环境中的行为选择。以在苏丹、索马里和中非共和国的维和行动为例,作者探讨了非盟在三个维和行动中的政策选择,刻画了联合国、非盟和非洲次区域组织在维和行动中的先后次序,分析了非盟在维护非洲大陆和平与安全时发挥的特殊作用和存在不足。这种研究视角有助于更好地理解国际组织间关系促进国际安全合作的积极意义,也可以从国际组织间的等级秩序来拓展国际关系等级理论的研究主体。

【关键词】 非盟;维和行动;垂直嵌套结构;等级秩序;冲突解决

【作者简介】 贺杨,中国社会科学院研究生院博士研究生(北京 邮编:100040);袁正清,中国社会科学院大学国际关系学院教授,中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员(北京 邮编:100732)。

【中图分类号】 D814 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550 (2021)03-0031-22

* 感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的意见与建议,文中存在的错漏由笔者负责。

冷战结束后,国际维和领域出现新趋势:一方面,联合国维和行动数量迅速增加,人员与任务类型日益多样化;另一方面,区域组织在维和领域的参与度显著提升,它们逐渐被视为国际维和行动的重要组成部分。^① 由于在能力、规范和所处环境等方面存在差异,各区域组织参与维和的程度参差不齐。欧洲联盟(欧盟)是目前参与维和行动程度和水平最高的区域组织,它不仅在欧洲地区执行维和任务,还在世界其他地区开展维和行动。而其他区域组织参与维和行动的程度和水平大多较低,有些区域组织甚至从未涉及维和领域,例如东南亚国家联盟(东盟)基于“不干预”原则,没有利用维和手段解决本地区的武装冲突。相对于其他区域组织,非盟成立时间虽晚,却已多次在非洲国家部署维和行动。现有文献已经关注到非盟在维和领域的突出表现,但还有一些问题值得进一步研究和思考:为何非洲联盟(非盟)能够在一些非洲国家开展维和行动,而另外一些非洲国家的维和行动却由其他国际行为体发起?换言之,在多个外部行为体参与维和的环境中,非盟在何种情形下会发起维和行动?下文将回答这些问题,以便更好地理解非盟参与维和行动的决策和运作逻辑。

一 非盟维和行动的现有研究

非盟在维和领域的突出表现吸引了学界的广泛关注,已有文献在分析非盟维和行动时主要围绕非盟能够发起维和行动的原因、非盟维和行动的效果以及非盟在维和领域与其他组织的关系三个问题展开。

第一,聚焦非盟维和行动的基础条件。受主权规范的限制,由民族国家构成的区域组织无法对成员国内部事务采取强制性干预行为,例如非洲统一组织(非统)与东盟虽然参与解决本地区发生的武装冲突,但始终坚持“不干预”原则,因而未能在维和行动中充分发挥积极作用。非盟取替非统后,其组织规范发生了重要变化。非盟在尊重各国主权的基础上,实现了从“不干预”到“不漠视”的规范转变。^② 《非盟宪章》第4条第(h)款规定:“非洲联盟按照其大会在严重情况下即战争罪、种族灭绝罪和反人类

^① 区域组织的维和实践已经超出联合国关于维和行动的界定,而目前已有多种概念来描述这些旨在支持和平的国际行动,包括和平执行、和平支助和稳定行动等。为了避免分歧,本文使用维和行动的基准定义:维和是一种冲突管理工具,其形式是多边组织开展的实地行动,并且配有安全部队(军人或警察),参见 Hikaru Yamashita, “Peacekeeping Cooperation Between the United Nations and Regional Organisations,” *Review of International Studies*, Vol.38, No.1, 2012, p.168.

^② Paul D. Williams, “From Non-Intervention to Non-Indifference: The Origins and Development of the African Union’s Security Culture,” *African Affairs*, Vol.106, No.423, 2007, pp.253-279;陈拯:《非盟与东盟干预规范演进比较分析》,载《世界经济与政治》,2016年第3期,第98页。

罪所做出的决定,有权对其成员国进行干预。”^①非盟随后又对此条款做出修订,增加了违宪政变这一情况。然而只赋予干预权力并不够,区域组织还需要能够实施维和计划的制度框架,为此非盟搭建了非洲和平与安全架构(African Peace and Security Architecture)。该架构由五个部分组成:和平与安全理事会(the Peace and Security Council),它是非盟处理安全议题的常设决策机构;大陆预警系统(the Continental Early Warning System),它负责收集、分析和预测非洲和平与安全面临的新威胁;智者小组(the Panel of the Wise),它是关注冲突预防的支持性机构,通常处理政治上较为敏感的安全议题;非洲待命部队(the African Standby Force),它是非盟履行干预职责的快速反应力量;和平基金(the Peace Fund),它为非盟应对冲突提供财政支持。非洲和平与安全架构在“维护非洲大陆和平与安全方面发挥了稳定和系统的作用”。^②

第二,关注非盟维和行动的有效性。一直以来,联合国是维和行动有效性研究的主要对象,关于地区组织维和有效性的分析则相对较少。随着非盟频繁参与维和行动,这些行动能否解决问题成为各方关注的焦点。部分学者从文化相似性、部署效率、执行方式和相对能力等维度分析区域组织维和行动的效果。^③伊萨卡·巴德姆斯(Isiaka Badmus)认为尽管非盟在维和领域雄心勃勃,但由于在资金、后勤和战略规划等方面能力不足以及非盟成员国缺乏坚定的政治资源,其在实际维和过程中遇到较大阻碍。^④裘德·科科迪亚(Jude Cocodia)评估了所有非盟维和行动,并按照重要程度对18个影响和平行动有效性的因素进行了排序,发现国际政治意愿、地方自主性和国内政治精英的合作意愿三个因素影响最大,授权、资金、部队规模、国际合作、持续时间和领导国家等11个因素产生了次要影响,而东道国面积和部队完整性等因素产生的影响较小。^⑤总体来看,非盟维和行动在一定程度上促进了非洲和平与稳定,但仍须从多个层面提升行动效率。

第三,非盟与其他参与维和的组织之间的关系。受组织能力所限,非盟维和行动

① The African Union, “Constitutive Act of the African Union,” https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf, 访问时间:2020年8月10日。

② Solomon Dersso, “The Peace and Security Council,” in Tim Murithi, ed., *Handbook of Africa's International Relations*, New York: Routledge, 2013, pp.51-61.

③ Corinne Bara and Lisa Hultman, “Just Different Hats? Comparing UN and Non-UN Peacekeeping,” *International Peacekeeping*, Vol.27, No.3, 2020, pp.341-368; Alex J. Bellamy and Paul D. Williams, “Who's Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations,” *International Security*, Vol.29, No.4, 2005, pp.157-195; Hanne Fjelde, Lisa Hultman and Sara L. Bromley, “Offsetting Losses: Bargaining Power and Rebel Attacks on Peacekeepers,” *International Studies Quarterly*, Vol.60, No.4, 2016, pp.611-623.

④ Isiaka A. Badmus, *The African Union's Role in Peacekeeping: Building on Lessons Learned from Security Operations*, London: Springer, 2015.

⑤ Jude Cocodia, *Peacekeeping and the African Union: Building Negative Peace*, New York: Routledge, 2017.

的发起和运行需同其他组织合作。联合国是非盟在维和领域最重要的外部合作对象,两者的互动关系历来受到学界和政策界的重视。山下光(Hikaru Yamashita)区分了联合国与区域组织在维和领域的两种关系模式:一种是分包模式,即联合国授权和指导区域组织开展维和行动;另一种是伙伴模式,即联合国与区域组织的维和机构组成相互关联的伙伴网络。^①这两种模式均在联合国与非盟的维和关系中有所体现。经过多年发展,联合国与非盟的维和伙伴关系已经实现机制化和常态化。^②然而,联合国同非盟在维和行动中亦存在摩擦与冲突,例如双方对合法性的争夺在一定程度上阻碍了达尔富尔维和行动的顺畅进行。^③此外,欧盟与北约也是非盟在维和领域重要的合作对象。相较于联合国,欧盟、北约与非盟在维和领域实现了功能互补,其中非盟派遣人员执行具体的维和任务,北约和欧盟则为非盟维和行动提供资金、后勤保障、战略规划和人员培训。^④目前,非盟与域外组织的维和关系以合作为主,但随着非盟维和自主性不断增强,非盟与域外组织的竞争与冲突也时有发生。

现有文献对非盟维和行动的研究成果已颇为丰富,但这些研究都将非盟的维和决策预设作为一种前提条件,即在非盟已经决定开展维和行动的情况下研究其既有基础、有效性和对外关系。事实上,非盟能否开展维和行动也是需要研究的重要问题。与其他地区不同,非洲有各类国际组织和主权国家可以独立开展维和行动,非盟只是非洲维和任务执行方之一。非盟在做出维和决策时需要考虑其他行为体的潜在影响,特别是区域内外主要大国会对非盟维和决策产生影响。^⑤鉴于国际组织已成为

① Hikaru Yamashita, "Peacekeeping Cooperation Between the United Nations and Regional Organisations," pp.165-186.

② Arthur Boutellis and Paul D. Williams, *Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships*, New York: International Peace Institute, 2013.

③ Kilian Spandler, "UNAMID and the Legitimation of Global-Regional Peacekeeping Cooperation: Partnership and Friction in UN-AU Relations," *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol.14, No.2, 2020, pp.187-203; Linnea Gelot, *Legitimacy, Peace Operations and Global-Regional Security: The African Union-United Nations Partnership in Darfur*, New York: Routledge, 2012.

④ Karen D. Biondo, "Moving Beyond a Donor-Recipient Relationship? Assessing Partnership in the Joint Africa-EU Strategy," *Journal of Contemporary African Studies*, Vol.38, No.2, 2020, pp.310-329; Nicoletta Pirozzi, "Towards an Effective Africa-EU Partnership on Peace and Security: Rhetoric or Facts?" *The International Spectator*, Vol.45, No.2, 2020, pp.85-101; Glen Segell, "The First NATO Mission to Africa: Darfur," *South African Journal of Military Studies*, Vol.36, No.2, 2008, pp.1-18.

⑤ Stefano Recchia and Thierry Tardy, "French Military Operations in Africa: Reluctant Multilateralism," *Journal of Strategic Studies*, Vol.43, No.4, 2020, pp.473-481; Malte Brosig, *Cooperative Peacekeeping in Africa: Exploring Regime Complexity*, New York: Routledge, 2015, pp.131-147; Olumuyiwa B. Amao, "The Foreign Policy and Intervention Behaviour of Nigeria and South Africa in Africa: A Structural Realist Analysis," *South African Journal of International Affairs*, Vol.26, No.1, 2019, pp.93-112.

非洲维和行动的实施主体,本文认为应从国际组织间关系的视角来理解非盟维和行为的类型,以更好地认识非盟在非洲冲突解决中的作用,也可从中管窥非洲的冲突解决方式。

二 非洲维和行动类型的分析框架

非盟身处多行为体共同参与的维和环境,各行为体之间彼此影响。就行动合法性而言,非盟主要受联合国与非洲次区域组织的影响。由于联合国、非盟与非洲次区域组织形成了基于等级秩序的垂直嵌套结构,在此结构中,联合国与非洲次区域组织的维和次序优先于非盟。按照这种维和次序的排列组合,非盟维和行动存在三种介入类型:首选执行方、接替方和接管方。

(一) 国际组织与非洲维和

国际组织是执行非洲维和任务的主要行为体。随着冷战的结束,非洲安全形势急剧恶化,各类国际组织主动发起或参与非洲维和行动,其中既有全球性国际组织(如联合国)、非洲区域组织(如非盟)和以西非经济共同体(西非经共体)为代表的非洲次区域组织,也有欧盟和北约这样的域外组织。这些组织与其他相关行为体共同形成了非洲维和制度复合体,它们彼此之间相互影响,但是组织间相互影响的程度却存在差异。从行动合法性来看,联合国与非洲次区域组织才是影响非盟是否发起维和行动的主要行为体。

联合国历来重视非洲维和行动,非洲大陆是联合国维和行动最主要的部署地点。截至2020年8月,联合国共开展了71次维和行动,其中31次在非洲地区。^①1960—1964年,联合国第一次大规模维和行动在刚果民主共和国开展;1992—1995年,联合国维和行动在索马里遭遇有史以来最大的挫折。区域组织是非洲维和行动的早期探索者和重要实践者。21世纪初,非盟取代非统成为代表非洲大陆的区域组织,非盟基于“不漠视”原则已经在布隆迪、科摩罗和马里等地多次开展维和行动。非洲次区域组织的维和经验比非盟更加丰富,西非经共体是过去20多年参与非洲维和行动最积极的次区域行为体,它已经在利比里亚、塞拉利昂和科特迪瓦等地开展了7次维和行动。非洲维和行动吸引了诸如欧盟和北约这样资源丰富、能力突出的域外组织参与。自2003年发起“阿耳忒弥斯行动(Operation Artemis)”以来,欧盟已在非洲大陆开展

^① The United Nations, “Where We Operate,” <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>, 访问时间:2020年8月12日。

了20次各类维和行动,但这些行动规模小、时间短,并且侧重具体目标。北约在非洲发起的维和行动次数较少,除了在利比亚的军事干预行动,多数行动属于执行和平支助任务。

非洲武装冲突的高度复杂性决定了没有任何行为体能够单独解决问题,所以在实际操作中,相互联系与相互作用的多个国际组织往往共同参与非洲武装冲突的解决。每个组织开展维和行动时通常会得到其他组织的支持。例如,非盟和非洲次区域组织的维和行动依赖联合国、欧盟和北约的政治和物质支持,正是这种相互联结让它们构成了非洲维和制度复合体。非盟开展维和行动的决定受多个国际组织的影响,但从行动合法性看,联合国与非洲次区域组织的影响更为重要。在非洲,联合国、非盟和非洲次区域组织能够自我赋予开展维和行动的合法性,原因是这些组织的章程都规定维护所在地区和平与安全是其应尽的职责;欧盟和北约开展行动的合法性则来自联合国安理会授权或非洲区域组织的正式请求。鉴于联合国、非盟和非洲次区域组织都有机会成为执行非洲维和任务的主要责任方,那么由谁来开展维和行动就取决于三个组织之间的协调与分工,所以非盟是否开展维和行动需要考虑联合国和非洲次区域组织的维和决策。

(二) 基于等级秩序的垂直嵌套结构:联合国—非盟—非洲次区域组织

联合国和非洲次区域组织会影响非盟维和行为的选,那么这种影响是如何产生的呢?基于组织间关系视角,笔者认为联合国、非盟和非洲次区域组织在维和领域形成了基于等级秩序的垂直嵌套结构,而这种结构又决定了三个组织间维和责任的有序转移。

从组织间关系来看,联合国、非盟和非洲次区域组织在非洲维和领域形成了垂直嵌套结构。随着国际组织的多维度扩散,各组织在覆盖范围和政策领域等方面的交叉现象逐渐增多,从而形成了重叠与嵌套两种典型的组织间关系结构。其中重叠是指“两个或多个组织在模式、级别与功能等方面具有相似性”,^①例如在欧洲安全领域,北约、欧盟和欧洲安全与合作组织之间形成了一种重叠结构。嵌套则是指“区域性或专业性的国际组织包含了更多国家或议题的多边国际行动框架的组成部分”,^②组织间嵌套结构必然具备部分重叠关系的特征,但重叠结构主要是指独立组织间的相互关

① Stephen Aris, Aglaya Snetkov and Andreas Wenger, eds., *Inter-Organizational Relations in International Security: Cooperation and Competition*, New York: Routledge, 2018, p.10.

② Rafael Biermann and Joachim A. Koops, eds., *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, London: Palgrave Macmillan, 2017, p.304.

系,而嵌套结构本质上是指组织间包含与被包含的关系,^①例如联合国与区域组织间关系就是最典型的嵌套结构。就非洲而言,联合国、非盟和非洲次区域组织在非洲维和领域形成了垂直嵌套关系结构(如图1),联合国包含非盟和非洲次区域组织,而非盟又包含非洲次区域组织。

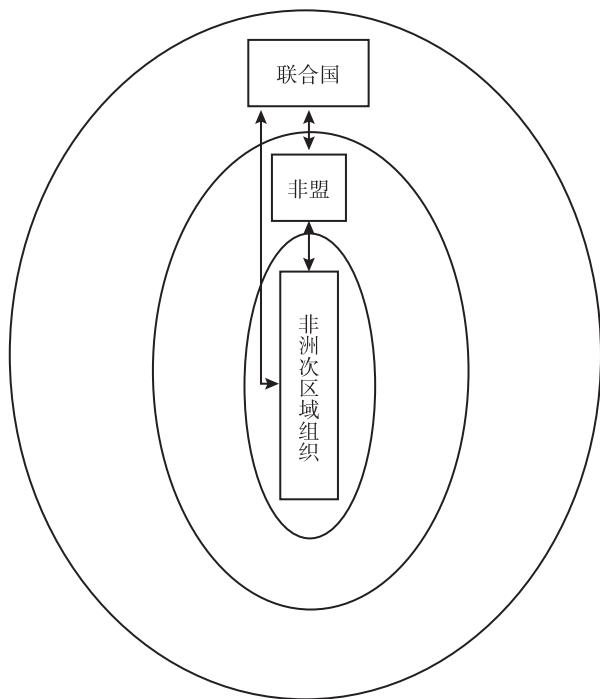


图1 联合国—非盟—非洲次区域组织基于等级秩序的垂直嵌套结构

资料来源:笔者自制。

联合国、非盟和非洲次区域组织的垂直嵌套结构具备等级秩序的特征。在讨论嵌套结构时,首先应关注组织间的秩序与等级问题,等级秩序模糊会导致组织间的对立与竞争,进而影响组织行为的有效性。^②虽然嵌套结构是组织间包含与被包含的关系,但并不表示这种结构天然就具备等级秩序。对国内组织来说,各级行政机构的等级秩序由法律做出明确规定;但对于处于无政府状态下的国际组织来说,形成嵌套结构

^① Rafael Biermann and Joachim A. Koops, eds., *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, p.304.

^② Rafael Biermann and Joachim A. Koops, eds., *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, pp.308-309.

的组织之间有多种秩序的可能性。在联合国与区域组织的嵌套结构中,各区域组织的实力差别会导致它们与联合国之间的不同秩序,其中联合国与非洲区域组织以及非洲区域组织内部都形成了等级秩序。联合国安理会是国际安全领域最高等级的国际组织。《联合国宪章》第8章规定了联合国与区域组织的等级秩序,即联合国鼓励会员国通过区域组织来解决武装冲突,但未经联合国安理会授权的区域组织不得采取强制行动。虽然冷战后北约等域外组织的行动挑战了联合国安理会的权威,但非洲区域组织仍然承认联合国的领导地位。非盟在非洲区域组织内部扮演核心角色,《非盟宪章》强调其在促进非洲大陆和平、安全与稳定方面的中心地位,并且非盟还与非洲次区域组织间就双边关系达成一致意见,即非盟和非洲次区域组织要基于辅助性、补充性和比较优势的关系原则。^① 值得注意的是,非盟与非洲次区域组织间等级秩序的程度不如联合国与非洲区域组织。

嵌套结构限制了组织的政策选择,每个组织的政策都将受结构中其他组织的影响。^② 联合国、非盟和非洲次区域组织基于等级秩序的垂直嵌套结构导致组织间维和责任的有序转移。具体来看,作为维和领域最高等级的国际组织,联合国必然是非洲维和行动的第一责任方,但组织层级越高,开展维和行动的条件越多。当联合国维和行动的条件不成熟而非洲武装冲突又需要外部行为体维和介入时,层级更低的非洲区域组织将承担维和责任;基于非盟与非洲次区域组织间的辅助性原则,在非洲次区域组织采取行动之前,非盟无法强制干预武装冲突,^③即层次更高的非盟将维和责任交给层次更低的非洲次区域组织。但是组织层次高也意味着其开展维和行动的权威和能力更强,所以当层次更低的组织无法继续开展维和行动时,维和责任将向上交给层次更高的组织。由于等级秩序的程度不同,非洲次区域组织既可以直接将维和责任交给联合国,也可以将维和责任交给非盟,而非盟只能交给联合国。

(三)非盟维和行动的介入类型

联合国、非盟和非洲次区域组织维和责任的有序转移决定了三个组织开展维和行动的先后顺序,即联合国排在第一顺位,非洲次区域组织位列次席,非盟则是维和行动

^① The African Union, "Memorandum of Understanding on Cooperation in the Area of Peace and Security Between the African Union, the Regional Economic Communities and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa," <http://www.peaceau.org/uploads/mou-au-rec-eng.pdf>, 访问时间:2020年8月15日。

^② Rafael Biermann and Joachim A. Koops, eds., *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, p.314.

^③ Shewit Woldemichael, "The Reality of the AU's Response to Crises," <https://issafrica.org/iss-today/the-reality-of-the-aus-response-to-crises>, 访问时间:2020年8月15日。

的最后方案。也就是说,非盟维和行动的可行性取决于联合国和非洲次区域组织是否发起维和行动。一个国际组织能否开展维和行动需要具备政治意愿和行动能力,其中政治意愿是指国际组织内部就计划或授权开展维和行动达成共识,而行动能力则是指国际组织的维和行动能够完成实地部署,只有当两个条件同时满足时国际组织的维和行动才正式成型。根据联合国与非洲次区域组织开展维和行动的不同情况,非盟维和行动出现了三种介入类型:非盟作为维和行动的首选执行方、接替方和接管方(如图2)。

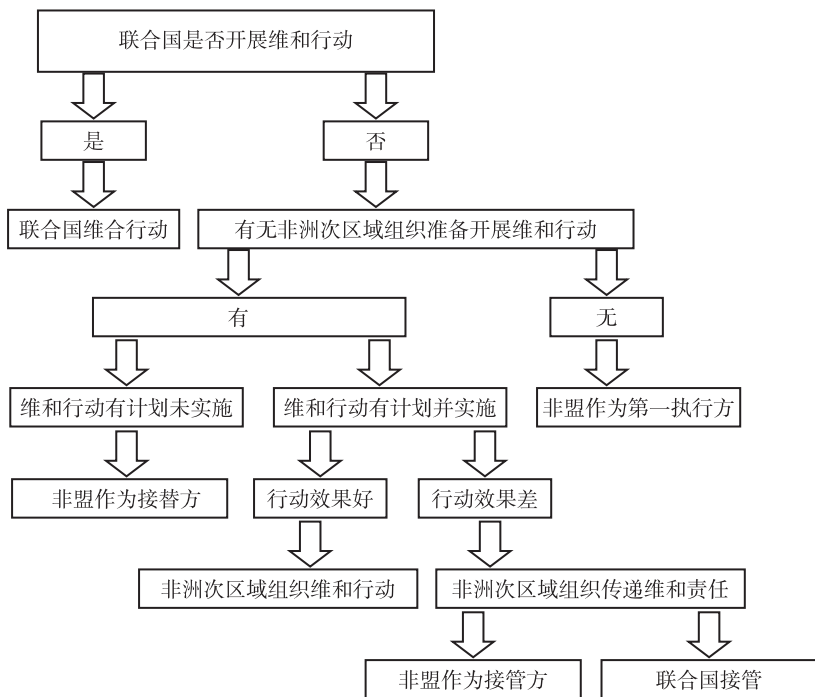


图2 非盟维和行动介入类型的选择过程

资料来源:笔者自制。

联合国开展维和行动的政治意愿决定了非洲区域组织是否有机会开展维和行动。作为等级最高的维和行为体,联合国在非洲维和领域具有优先于其他行为体的权力,这代表着如果联合国能够第一时间开展维和行动,非盟和非洲次区域组织将没有机会发起本组织领导的维和行动。虽然联合国具备组建维和行动的人力、物力与财力,但其开展维和行动的政治意愿却处于不确定状态,所以存在联合国对冲突国家的维和需求无法及时回应的情况。联合国开展维和行动的政治意愿主要受三种因素影响:一是冲突各方是否签署全面停火或和平协议。虽然这些协议不能全部转化为真正的和平,

但它们能够反映冲突各方和平解决冲突的承诺。二是东道国政府的同意。各方同意是联合国维和行动的基本原则,只有得到主要冲突方的同意,联合国才能顺利部署维和行动。同时,基于主权原则,东道国合法政府的认可也对联合国开展维和行动的政治意愿起到关键影响。三是联合国安理会常任理事国的共识。安理会是联合国负责授权维和行动的唯一合法机构,其常任理事国拥有制定安理会政策的绝对权力。但常任理事国之间有时无法就维和行动达成共识,这令联合国无法及时部署新的维和行动。由于三种因素很难在同一时间得到满足,尤其是非洲武装冲突无法在较短时间内达成全面和平协议,此时合法性强、限制条件少的非洲本土组织将承担起开展维和行动的重任。

在联合国无法及时开展非洲维和行动的情况下,非洲次区域组织维和行动的不同形态决定了非盟维和行动的介入类型。根据非盟和非洲次区域组织间的维和关系,非盟将非洲维和任务首先交由非洲次区域组织执行。由于非洲次区域组织维和意愿与能力参差不齐,只有少数组织能够真正开展维和行动,因此非洲次区域组织维和行动的不同状态将决定非盟在何种情形下介入冲突。首先,当非洲次区域组织无法开展维和行动时,非洲区域组织非盟就将作为非洲维和行动的首选执行方。这种状态的出现有两种可能性:一种是非洲次区域组织既没有开展维和行动的政治意愿,也没有开展维和行动的基本能力;另一种则是非洲次区域组织有开展维和行动的基本能力,但没有开展维和行动的政治意愿。其次,非洲次区域组织开展维和行动的计未遂。这种状态的出现是非洲次区域组织有开展维和行动的政治意愿,并且得到相应组织的正式授权,但在实际部署时遇到困难无法成行,此时为了避免出现维和真空,非盟将接替非洲次区域组织来执行维和任务。最后,非洲次区域组织已完成部署但效果不佳。这种状态的出现是非洲次区域组织不仅具备开展维和行动的政治意愿,而且能够完成实际部署,但非洲次区域组织维和行动无法改善冲突形势或无法持续运行,此时非盟和联合国都可能接管非洲次区域组织的维和行动。由此,本文提出以下假设:

假设 1:如果联合国和非洲次区域组织都无法开展维和行动,那么非盟将开展维和行动。

假设 2:如果联合国无法开展维和行动,而非洲次区域组织的维和方案未能执行,那么非盟将接替非洲次区域组织来开展维和行动。

假设 3:如果联合国无法开展维和行动,而非洲次区域组织维和行动的效果不佳,那么非盟有可能接管非洲次区域组织的维和行动。

三 苏丹、索马里和中非共和国与非盟的维和选择

本文以非盟在苏丹、索马里与中非共和国的维和行动为例,分析联合国与非洲次区域组织维和决策对非盟维和行为的影响。之所以选择这些案例是因为它们能分别代表非盟维和行动的三种介入类型:在苏丹达尔富尔维和行动中作为首选执行方;在索马里维和行动中作为接替方;在中非共和国维和行动中作为接管方。

(一) 非盟在苏丹达尔富尔:维和行动的首选执行方

达尔富尔地区位于苏丹共和国西部,紧邻乍得和利比亚等非洲国家。达尔富尔地域辽阔,其北部主要居住着阿拉伯人,南部则广泛分布着以富尔人为代表的黑人部落。历史上的达尔富尔是一个独立的苏丹王国,直到1916年被纳入英埃苏丹(Anglo-Egyptian Sudan)的殖民体系。1956年苏丹独立后,达尔富尔地区由喀土穆政府管辖。长期以来,达尔富尔在苏丹政治经济体系中的边缘地位导致其发展水平严重滞后。随着自然环境的恶化,达尔富尔的生存资源变得更为稀缺,在竞争资源的过程中阿拉伯人和南方黑人之间的矛盾不断深化。与此同时,周边国家视达尔富尔地区为地缘政治的竞技场,它们在该地区的军事存在提高了各族群的武装化水平,使本就激化的族群矛盾演变为武装冲突。2003年2月,苏丹解放运动军(Sudan Liberation Movement)和正义与平等运动(Justice and Equality Movement)之间的零散冲突演变成大规模人道主义危机,据估计有3万人死亡,100万人流离失所,另有20万人成为乍得难民营的难民,还有35万人因为饥荒和疾病而死亡。^①

面对达尔富尔人道主义危机不断升级,联合国安理会未能及时予以关注和回应。联合国安理会在2003年就苏丹问题召开了一次公开会议,这次会议只提及了苏丹南北内战,并未讨论达尔富尔局势。^②2004年年初达尔富尔人道主义危机进一步加剧后,联合国安理会才正式关注这起冲突。2004年4月,当时负责人道主义事务的联合国副秘书长扬·埃格兰(Jan Egeland)在向安理会做工作简报时表示,达尔富尔冲突是世界上最严重也最被忽视的人道主义危机,他希望安理会能够对达尔富尔冲突采取必要行动。^③当日,联合国安理会就达尔富尔冲突发布第一份正式声明,表示对达尔

① 罗伯特·柯林斯著,徐宏峰译:《苏丹史》,中国大百科全书出版社2010年版,第333页。

② 《联合国安全理事会第四八三九次会议》, <https://undocs.org/zh/S/PV.4839>, 访问时间:2020年8月20日;《联合国安全理事会主席的声明》, <https://undocs.org/zh/S/PRST/2003/16>, 访问时间:2020年8月20日。

③ The United Nations, "Press Briefing on Humanitarian Crisis in Darfur, Sudan," <https://www.un.org/press/en/2004/egelandbrf.DOC.htm>, 访问时间:2020年8月25日。

富尔大规模人道主义危机的深切关注,呼吁各方充分合作并通过政治方式解决争端。^① 此时联合国安理会对达尔富尔冲突的关注程度有所提升,但维和行动并不在其考虑范围之内。

苏丹独立前夕,英国的殖民政策导致苏丹南北矛盾加剧。自1955年起,为争取自治,苏丹南部走上军事抗争的道路。1972年,喀土穆政府与南部武装组织签署《亚的斯亚贝巴协定》,苏丹南部地区获得了部分自治权,从而结束了第一次苏丹内战。1983年,加法尔·穆罕默德·尼迈里(Jaafar Muhammad Nimeiry)的新政策打破了南北双方维持了11年的脆弱和平,第二次苏丹内战正式爆发。1993年,应苏丹总统奥马尔·巴希尔(Omar Bashir)邀请,政府间发展组织(IGAD,简称“伊加特”)开始主持南北和谈,但未能取得实质性进展,苏丹和平进程陷入停滞。进入21世纪,在美国、英国和挪威的支持下,伊加特和平进程迎来转机。2002年1月,伊加特首脑峰会决定重启和谈。经多方努力,苏丹南北双方于7月20日签署《马查科斯议定书》。2003年,后续谈判因南北双方在关键问题上缺乏共识而再次停滞。此时伊加特已将全部精力用于推动和平谈判的继续进行,没有参加解决达尔富尔冲突,因此无法在达尔富尔部署维和行动。2003年达尔富尔冲突发生时正值苏丹和平进程的关键阶段。为了抓住实现苏丹和平的机会窗口以及考虑到苏丹政府对达尔富尔的强硬立场,伊加特没有将达尔富尔问题纳入苏丹和平进程。

在联合国与伊加特无法开展达尔富尔维和行动的情形下,非盟成为执行维和任务的第一选择。当时,刚成立不久的非盟并未在第一时间参与达尔富尔冲突的解决过程,但随着达尔富尔局势的恶化以及和平进程陷入僵局,非盟意识到解决达尔富尔冲突是展示其具备维护非洲大陆和平与稳定决心的一次机会。因此从2004年开始,非盟逐渐从达尔富尔冲突解决的旁观者转变为主导者,为促成冲突各方达成停火协议,非盟决定开展苏丹维和行动。

最早介入达尔富尔冲突的外部行为体是邻国乍得。2003年冲突发生后,大量难民跨过边境涌入乍得东南地区,给乍得政府带来艰巨的管理任务。为了缓解压力,乍得政府迫切希望尽快解决达尔富尔冲突。乍得总统伊德里斯·代比·伊特诺(Idriss Déby Itno)凭借其于达尔富尔地区势力和喀土穆政府的良好关系,成为主持冲突调解的最合适人选。^② 2003年8—9月,代比总统召集达尔富尔交战双方在乍得城市阿贝歇举行首次

^① The United Nations, “Press Statement on Darfur, Sudan, by Security Council President,” <https://www.un.org/press/en/2004/sc8050.doc.htm>, 访问时间:2020年8月25日。

^② 1989年,代比与哈布雷政权决裂后流亡到苏丹达尔富尔地区,并以该地为军事基地发动反攻赢得政权。

会谈,会后双方签署了一份为期45天的停火协议。按照协议规定,双方应立即停止交战,并释放所有战俘和因冲突被拘留的人士,^①但双方均未严格遵守协议规定,达尔富尔冲突持续恶化。随后代比于2003年11月4日召集冲突双方开始第二次和平会谈,由于双方在国际观察员问题上的立场无法调和,导致此次会谈一度陷入僵局。后经乍得调解小组的努力,双方决定将此前的停火协议再延长一个月。停火协议到期后,代比总统本来准备发起新一轮和平会谈,但因冲突双方相互指责对方没有兑现和平承诺,本次谈判无限期暂停。虽然乍得有意促成达尔富尔冲突双方达成政治解决方案,但其力量显然无法实现和平目标,此时需要国际社会其他行为体采取更为有力的干预行动。

2004年经冲突双方同意,非盟与乍得成为达尔富尔冲突的共同调解人,在它们的主持下,双方签署了一份更为全面的停火协议。乍得调解虽未取得较大突破,却增加了达尔富尔冲突的国际曝光度,国际社会开始关注达尔富尔的严峻形势。2003年12月9日,时任联合国秘书长科菲·安南(Kofi Atta Annan)发表声明,表示对达尔富尔地区人道主义危机局势迅速恶化感到震惊,呼吁各方采取一切必要措施保护平民。^②随后欧盟、美国和英国等对达尔富尔局势表示深刻关切,并向达尔富尔提供物质援助。^③这些外部势力的表态和行动促使冲突双方重回谈判桌前。由于达尔富尔反政府武装认为乍得政府有意偏袒喀土穆政府,它们希望新的谈判有国际观察员参加,而苏丹政府以达尔富尔是其内部事务为由只接受非盟参与调解。2004年3月,乍得与非盟共同主持下的达尔富尔和平谈判在乍得首都恩贾梅纳举行,通过乍得与非盟团队的居中协调,4月8日冲突双方签署人道主义停火协议。按照规定:自协议签署后72小时起,双方应立即停止敌对行动,并执行为期45天的停火;另设立一个停火委员会来监督协议的具体执行状况。^④这份协议标志着非盟正式介入达尔富尔冲突,为非盟开展达尔富尔维和行动提供了依据。

① “Sudan; Darfur Rebels Accuse Government of Breaking Ceasefire,” <https://reliefweb.int/report/sudan/sudan-darfur-rebels-accuse-government-breaking-ceasefire>, 访问时间:2020年8月28日。

② “Secretary-General Alarmed by Deteriorating Humanitarian Situation in Darfur Region of Sudan,” <https://www.un.org/press/en/2003/sgsm9067.doc.htm>, 访问时间:2020年8月28日。

③ “Declaration by the EU Presidency on the Situation in Darfur,” <https://reliefweb.int/report/sudan/sudan-declaration-eu-presidency-situation-darfur>, 访问时间:2020年8月30日; “Statement by Andrew S. Natsios USAID Administrator and Special Humanitarian Coordinator for Sudan,” <https://reliefweb.int/report/sudan/un-sg-alarmed-deteriorating-humanitarian-situation-darfur-region-sudan>, 访问时间:2020年8月30日; “DFID’s Response to the Situation in Darfur, Sudan,” <https://reliefweb.int/report/sudan/dfids-response-situation-darfur-sudan>, 访问时间:2020年8月30日。

④ “Humanitarian Ceasefire Agreement on the Conflict in Darfur,” <https://www.peaceagreements.org/view-masterdocument/647>, 访问时间:2020年8月30日。

伴随达尔富尔冲突形势发生变化,非盟驻苏丹特派团经历了三个阶段。第一阶段,非盟驻苏丹特派团是一个配备保护部队的军事观察团,经非盟调查团评估后,2004年5月25日非盟和平与安全理事会第10次会议授权非盟采取一切必要措施支持停火协议的具体执行,除派遣军事观察员以外,必要时可以部署一支部队为特派团提供安全保护。^①6月19日,停火委员会主席尼日利亚的费斯图斯·奥孔库(Festus Okonkwo)准将抵达法希尔,标志着非盟驻苏丹特派团正式运行。截至2004年8月,总计310名来自尼日利亚和卢旺达的安全部队来到达尔富尔执行任务,联合国安理会对此表示欢迎与支持。^②但由于人员不足和授权有限,第一阶段非盟驻苏丹特派团的活动无法覆盖整个达尔富尔地区,也未能给普通民众提供应有保护。在联合国专家组的协助下,非盟委员会决定增扩特派团,从而形成了第二阶段非盟驻苏丹特派团。2004年10月20日召开的非盟和平与安全理事会第17次会议决定将苏丹特派团的人数增至3320人,其中有2341名军事人员、450名观察员和最多815名警察。2005年4月28日,非盟和平与安全理事会决定将特派团的人数增至7000人,其中包括6171名军事人员和1560名警察。此外,非盟在原有授权的基础上,给授权苏丹特派团改善人道主义行动环境,帮助境内流离失所者和难民返回家园。^③2006年5月5日,苏丹政府与苏丹解放运动签署《达尔富尔和平协定》,这份协定促使非盟苏丹维和行动进入第三阶段。按照联合国安理会第1706号决议,联合国苏丹特派团将取代非盟在达尔富尔执行维和任务,^④但遭到苏丹政府强烈反对。后经多方协调,联合国安理会决定授权成立非盟/联合国达尔富尔混合行动部队(the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur)。^⑤

对于任何一个外部行为体而言,达尔富尔维和行动都是一项艰巨任务。在联合国和非洲次区域组织都无法开展维和行动的情况下,非盟成为国际社会广泛认可的维和行动的首选执行方。其实成立之初的非盟并不具备单独执行此项维和任务的能力,但出于“非洲问题非洲解决(African solutions to African problems)”的组织使命,非盟在较为困难的条件下完成了维和行动的实际部署。即使非盟驻苏丹特派团未能彻底解决达尔富尔冲突,它的存在还是避免了达尔富尔危机出现更为灾难性的后果。

① The African Union, “Decision on the Crisis in the Darfur Region of the Sudan,” <https://www.peaceau.org/uploads/communiqu-10th.pdf>, 访问时间:2020年8月31日。

② 《联合国安理会第1556号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/1556\(2004\)](https://undocs.org/zh/S/RES/1556(2004)), 访问时间:2020年8月31日。

③ The African Union, “Communiqué of the Seventeenth Meeting of the Peace and Security Council,” <https://www.peaceau.org/uploads/communiqueng-17th.pdf>, 访问时间:2020年9月3日。

④ 《联合国安理会第1706号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/1706\(2006\)](https://undocs.org/zh/S/RES/1706(2006)), 访问时间:2020年9月3日。

⑤ 《联合国安理会第1769号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/1769\(2007\)](https://undocs.org/zh/S/RES/1769(2007)), 访问时间:2020年9月3日。

(二) 非盟在索马里: 维和行动的接替方

索马里位于非洲之角,北临亚丁湾,东靠印度洋,西与吉布提、肯尼亚和埃塞俄比亚接壤。^① 冷战后,族群与宗教矛盾成为引发非洲大陆武装冲突的主要因素。索马里虽是一个语言和文化高度同质化的国家,但受殖民主义、部族政治和外部势力的干扰,索马里陷入长期冲突,甚至成为“失败国家”的代表。

殖民时期,英国、法国和意大利将大索马里地区分割为几个部分。1960年,英属索马里和意属索马里合并组成现在的索马里共和国,其余的索马里人聚居地划归邻国管辖,这成为索马里与邻国关系紧张的根源。独立初期,索马里文官政府内部派系斗争激烈、腐败盛行,致使国内社会矛盾尖锐,最终该政权于1969年被穆罕默德·西亚德·巴雷(Mohamed Ziad Barre)领导的军事政变推翻。巴雷政权在执政初期得到苏联扶持,通过政治经济改革促进索马里经济发展和融合。随后巴雷将重心转移至对外政策,目标是实现索马里民族的完全统一,于是索马里在欧加登地区与埃塞俄比亚爆发战争,结果以失败告终。这次失败引发了索马里国内的极度不满,原本受到打压的部族开始试图推翻巴雷政权。20世纪80年代,反巴雷运动在埃塞俄比亚的支持下逐渐公开化和军事化。随着索马里经济滑坡,巴雷政权的控制力被部族政治削弱。1991年,穆罕默德·法拉赫·艾迪德(Muhammad Farah Aideed)领导的索马里联合国会推翻了巴雷政权,但这也拉开了索马里内战的序幕。

索马里内战正是联合国维和热情高涨之时,所以联合国很快就决定开展索马里维和行动。1992年3月3日,摩加迪沙主要武装派别达成停火协议,依据该协议4月24日联合国安理会授权设立第一期联合国索马里行动,^②但此次行动未能阻止索马里安全局势的持续恶化。为了给人道主义行动创造安全环境,联合国安理会授权以美国为首的成员国组建联合特遣部队,^③这支部队在索马里取得了一些积极成果。基于形势判断,联合国安理会决定扩大维和行动的人员规模和授权范围,即设立第二期联合国索马里行动。^④ 然而,自1993年下半年开始,联合国维和人员多次在执行任务时遭到武装人员袭击,造成维和人员较大伤亡。危险的维和环境迫使一些国家退出联合国维和行动,此后联合国维和行动已无力扭转索马里安全局势。1995年,联合国决定从索马里撤离维和人员。^⑤ 此后联合国应对索马里冲突的方式更加柔和,在安全形势没有

① *The Statesman's Yearbook 2020*, London: Palgrave Macmillan, 2020, p.1097.

② 《联合国安理会第751号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/751\(1992\)](https://undocs.org/zh/S/RES/751(1992)), 访问时间:2020年9月10日。

③ 《联合国安理会第794号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/794\(1992\)](https://undocs.org/zh/S/RES/794(1992)), 访问时间:2020年9月10日。

④ 《联合国安理会第814号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/814\(1993\)](https://undocs.org/zh/S/RES/814(1993)), 访问时间:2020年9月10日。

⑤ 《联合国安理会第954号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/954\(1994\)](https://undocs.org/zh/S/RES/954(1994)), 访问时间:2020年9月10日。

根本改善之前,联合国不再考虑使用强制性手段。^① 当后来索马里合法政权需要外部维和介入,非盟希望联合国在适当时机接管行动时,联合国也始终没有表现出再次部署索马里维和行动的政治意愿。

1991年索马里内战爆发以来,索马里领导人和相关国家都在积极寻求冲突的解决方案,其中吉布提和肯尼亚的和平倡议在伊加特的授意与支持下取得了部分进展。埃塞俄比亚和埃及是最早发起政治调解的外部势力,但在当时的环境下,它们的和平努力未能取得实质进展。由于索马里冲突已经威胁到非洲之角的和平与稳定,1999年9月吉布提总统伊斯梅尔·奥马尔·贾勒赫(Ismail Omar Guelleh)在联合国大会上发起解决索马里冲突的吉布提和平倡议,^②该倡议得到了伊加特的全力支持。2000年5月2日,索马里全国和平会议在吉布提城市阿尔塔召开,8月与会代表决定成立索马里过渡时期全国政府,阿布迪卡西姆·萨拉德·哈桑(Abdiqasim Salad Hassan)担任总统。但是哈桑政府没有得到索马里主要军阀的广泛认可,2001年3月未参加阿尔塔和平会议的各派系领导人宣布成立索马里和解与恢复委员会,此时的索马里仍然处于四分五裂的状态。为了实现全国和解,伊加特又授权肯尼亚发起了索马里民族和解会议。经过长达两年的艰苦谈判,各界代表决定成立索马里过渡时期联邦政府,该政府也取代索马里过渡时期全国政府成为国际社会认可的合法政权,阿卜杜拉希·优素福·艾哈迈德(Abdullahi Yusuf Ahmed)上校担任总统。索马里过渡时期联邦政府使索马里自1991年以来再一次建立了国际认可的合法政权,标志着伊加特主导的索马里和平进程取得阶段性成果。

为了维护和平成果,伊加特决定在索马里部署维和行动,然而该组织部署维和行动的能力不足,导致伊加特索马里维和计划流产。虽然优素福政府得到国际社会的广泛承认,但在索马里内部它被视为外部势力的傀儡,由一群亲埃塞俄比亚、亲联邦主义和反伊斯兰主义者构成。^③ 优素福政权要想在索马里真正立足必须依赖外部势力的直接支持,在联合国缺席的情况下,伊加特表现出强烈的维和意愿。2005年1月,伊加特国家元首与政府首脑会议决定成立伊加特索马里和平支助团(IGASOM),这支维

① 联合国成立了索马里政治事务处,索马里联络小组、索马里建设和平信托基金和索马里武器禁运专家小组,另外联合国难民署、粮食计划署、开发计划署、妇女发展基金会和世界卫生组织等分支机构在索马里境内积极活动。

② The United Nations, "General Assembly Official Records, 54th Session: 9th Plenary Meeting," https://digitallibrary.un.org/record/285998?ln=zh_CN, 访问时间:2020年9月14日。

③ Ken Menkhaus, "Somalia: A National and Regional Disaster?" <https://www.refworld.org/pdfid/49f180d82.pdf>, 访问时间:2020年9月14日。

和部队的目标是帮助优素福政权返回索马里,并为索马里和平进程提供必要支持以及协助各方重建索马里和平与安全。伊加特的索马里维和计划得到了更高层级的国际组织的正式授权。2005年5月12日,非盟和平与安全理事会决定授权伊加特执行索马里和平支助团第一阶段的各项任务;^①12月6日,联合国安理会通过第1725号决议,正式授权伊加特和非洲联盟成员国设立索马里保护和培训特派团。^②然而,伊加特此前从未有过独立开展维和行动的实践经验,导致该组织缺乏开展维和行动的基本能力,在人员培训、战略规划和资金筹措等方面无法支撑其独立行动。另外,伊加特成员国作为索马里冲突的前线国家,它们在索马里冲突中的立场也遭到质疑,最终伊加特索马里和平支助团没能完成实地部署。

在联合国无法开展索马里维和行动以及伊加特维和行动无法成行的情况下,突发事件促使非盟接替伊加特执行索马里维和任务。2004年10月下旬,优素福总统访问非盟总部,并正式请求非盟向索马里派遣兵力为15000—20000人的维和部队。经讨论,非盟原则上支持部署索马里和平支助团,但前提条件是过渡时期联邦政府与索马里武装团体达成全面停火协议,^③这实质上拒绝了优素福政府的维和请求。^④然而索马里安全局势的突变迫使非盟必须填补索马里出现的安全真空。1994年8月,伊斯兰法院联盟(Islamic Courts Union)首次在摩加迪沙北部出现,并迅速向外扩张。虽一度受到军阀打压,但伊斯兰法院联盟仍在21世纪初再次崛起。为了遏制伊斯兰法院联盟的发展势头,摩加迪沙的军阀们组建了恢复和平与反恐联盟,此后双方就摩加迪沙的控制权展开激烈争夺,最终伊斯兰法院联盟于2006年6月5日赢得胜利。控制摩加迪沙后,伊斯兰法院联盟着手恢复经济、改善安全环境并提供基本的公共服务,这受到普通市民的广泛欢迎。但作为宗教性质的组织,它们占领摩加迪沙的事实未被埃塞俄比亚接受,因为后者不希望索马里出现威胁自身安全的伊斯兰政权。2006年8月,埃塞俄比亚应优素福总统邀请决定对索马里进行军事干预。^⑤经过激烈交战,12月29日埃塞俄比亚军队重新占领摩加迪沙,随后索马里过渡时期联邦政府也将驻地

① The African Union, “Communiqué of the 29th Meeting of the Peace and Security Council,” <https://www.peaceau.org/uploads/communiqueeng-29th.pdf>, 访问时间:2020年9月15日。

② 《联合国安理会第1725号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/1725\(2006\)](https://undocs.org/zh/S/RES/1725(2006)), 访问时间:2020年9月15日。

③ 《秘书长关于索马里局势的报告》, <https://undocs.org/zh/S/2005/89>, 访问时间:2020年9月15日。

④ Sally Healy, *Lost Opportunities in the Horn of Africa: How Conflicts Connect and Peace Agreements Unravel*, London: Chatham House, 2008, p.22.

⑤ Paul D. Williams, “Into the Mogadishu Maelstrom: The African Union Mission in Somalia,” *International Peacekeeping*, Vol.16, No.4, 2009, p.516.

迁往摩加迪沙。埃塞俄比亚的军事干预引发索马里强烈的民族主义情绪,导致埃方军队无法在索马里的敌对环境中长期停留。然而,如果埃塞俄比亚撤军之后没有其他行为体提供安全保障,索马里将重新回到混乱状态。

随着伊加特索马里维和计划搁浅,由非盟接替伊加特来填补埃塞俄比亚撤军后留下的安全真空成为必然。2007年年初,非盟已经意识到伊加特无法实地部署索马里和平支助团,于是非盟对索马里维和计划进行了修订。经非盟技术评估团对索马里局势的实地考察,2017年1月19日,非盟和平与安全理事会决定接替伊加特部署非盟驻索马里特派团。根据授权,部署在索马里的维和人员为8000名,但行动开展后索马里维和特派团增加到了2万多人,这是迄今为止非盟部署规模最大、时间最长的维和特派团。本次维和行动的目标是:支持过渡联邦政府努力稳定索马里局势,并促进对话与和解;促进提供人道主义援助;为索马里的长期稳定、重建和发展创造有利条件。^① 非盟索马里行动获得了国际社会的广泛支持,其中伊加特于2017年1月28日举行了一次特别会议,对非盟促进索马里和平的各项努力表示欢迎;2月20日,联合国安理会通过第1744号决议,决定依据《联合国宪章》第7章,授权成立非盟驻索马里特派团。^② 这是1995年联合国维和人员撤离之后,索马里再一次有国际维和人员驻守。

索马里维和行动对联合国而言尚且是一项难度较高的任务,因此能力有限的非洲区域组织能够承担开展维和行动的重任就显得弥足珍贵。尽管非盟的维和行动没有达到预期目标,但若没有非盟维和部队的存在,索马里和平进程可能在较长时间内也无法进展到今天的状态。

(三) 非盟在中非共和国:维和行动的接管方

中非共和国位于非洲大陆腹地,紧邻乍得、苏丹、刚果民主共和国和喀麦隆等国,境内居住着巴雅(Gbaya)与班达(Banda)等众多族裔群体。^③ 尽管拥有钻石和黄金等自然资源,但长期以来受政治动荡与武装冲突影响,中非共和国仍然是世界上最贫穷的国家之一。据统计,2019年中非共和国国内生产总值仅为22.2亿美元,位列世界第175名,^④其人类发展指数只比尼日尔高。^⑤ 19世纪中叶,中非共和国与乍得、刚果

^① The African Union, “Communiqué of the 69th Meeting of the Peace and Security Council,” <https://www.peaceau.org/uploads/communiqueeng-69th.pdf>, 访问时间:2020年9月19日。

^② 《联合国安理会第1744号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/1744\(2007\)](https://undocs.org/zh/S/RES/1744(2007)), 访问时间:2020年9月19日。

^③ *The Statesman's Yearbook 2020*, London: Palgrave Macmillan, 2020, p.305.

^④ The World Bank, “Gross Domestic Product 2019,” <https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>, 访问时间:2020年9月21日。

^⑤ 联合国开发计划署:《2019年人类发展报告:摘要》, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_cn_0.pdf, 访问时间:2020年9月21日。

(布)和加蓬组成了法属赤道非洲。由于缺乏战略与经济价值,中非共和国处于法国殖民体系的边缘,未能建立完善的现代行政和经济体系,这也是其落后与混乱的历史根源。1960年8月中非共和国独立后,专制与政变成为这个国家的标签。冷战期间,戴维·达科(David Dacko)、让—贝德尔·博卡萨(Jean-Bédél Bokassa)和安德烈·科林巴(André Kolingba)先后通过政变赢得权力,并建立起长期的个人专制统治。虽然1993年昂热—费利克斯·帕塔塞(Angé-Félix Patassé)通过民主选举成为总统,但他继承了个人专制的统治模式。1996年的经济困难引发士兵哗变,即使帕塔塞借助外部力量暂时恢复了秩序,中非共和国面临的根本问题却没有得到妥善解决。进入21世纪,两次军事政变造成该国发生大规模武装冲突,至今未出现真正扭转的迹象。^①

早在1996年中非共和国出现政治军事危机时,联合国就开始介入中非共和国冲突,并开展过几次维和行动。但这些行动不是为了解决21世纪中非共和国出现的大规模武装冲突,而是完成其他具体的行动任务。联合国第一次在中非共和国开展维和行动发生在20世纪末,主要目的是保障中非共和国顺利完成选举。1996年,中非武装部队接连发生三次叛变事件,促使法国与非洲国家元首和政府首脑第十九次会议决定发起外交调解。经加蓬、布基纳法索、乍得与马里四国总统共同主持谈判,1997年1月25日各方签署《班吉协定》,并成立了一支由多个非洲国家组成的《班吉协定》执行情况非洲监测团(《班吉协定》监测团),联合国对此表示欢迎和认可。^②但《班吉协定》监测团严重依赖法国的后勤保障和行动支援,当法国决定于1998年4月前从中非共和国完全撤离时,《班吉协定》监测团也就无力继续执行任务。为了保持中非和平进程的持续稳定,联合国安理会决定设立中非共和国特派团。^③1999年中非共和国选举结束后,联合国中非共和国特派团解散。^④联合国第二次在中非共和国开展维和行动发生于2007年,受苏丹达尔富尔、乍得和中非共和国冲突影响,大量难民涌入乍得东部与中非共和国东北部,造成该地区紧张局势加剧,为此联合国决定设立中非共和国和乍得特派团,其主要目的是保护难民和流离失所者,并协助开展人道主义救援行动。^⑤尽管联合国始终在中非共和国保持存在,但面对21世纪中非共和国爆发的大规模武装冲突,联合国未考虑第一时间发起维和行动。其实,在2013年5月,中非共

① 例如2020年12月末中非共和国选举前后,前总统弗朗索瓦·博齐泽(François Bozizé)策划了一次政变,加剧了首都班吉的紧张局势。参见“Central African Republic Says Former President Plotting a Coup,” <https://www.reuters.com/article/us-centralafrica-election-security-idUSKBN28T0U4>, 访问时间:2021年1月3日。

② 《联合国安理会第1125号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/1125\(1997\)](https://undocs.org/zh/S/RES/1125(1997)), 访问时间:2020年9月22日。

③ 《联合国安理会第1159号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/1159\(1998\)](https://undocs.org/zh/S/RES/1159(1998)), 访问时间:2020年9月22日。

④ 《联合国安理会第1271号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/1271\(1999\)](https://undocs.org/zh/S/RES/1271(1999)), 访问时间:2020年9月23日。

⑤ 《联合国安理会第1778号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/1778\(2007\)](https://undocs.org/zh/S/RES/1778(2007)), 访问时间:2020年9月23日。

和国当局已就在该国设立一支联合国维持和平部队的可能性与联合国官员进行初步讨论,^①但按照已有做法,联合国维和行动若要顺利部署并进入运作,需要具备某些实地条件,而当时中非共和国的整体环境决定了联合国无法在短期内部署维和行动。

相较于联合国,非洲次区域组织对开展中非共和国维和行动的态度积极,并且中非次区域组织还先后交替开展维和行动,但2013年中非共和国冲突复发后,中部非洲国家经济共同体(中非经共体)的维和行动无法阻止安全局势的进一步恶化,其被迫交出维和行动的主导权。中部非洲经济和货币共同体(中非经货共同体)是第一个在中非共和国部署维和部队的次区域组织。2001年中非共和国再次遭遇政治动荡,5月27—28日,前总统科林巴发动政变。在利比亚部队和让—皮埃尔·本巴(Jean-Pierre Bemba)领导的刚果民主共和国反叛运动的帮助下,帕塔塞总统的军队击败了反叛分子。政变五个月后,帕塔塞决定解除博齐泽将军的武装部队总参谋长职务,导致中非共和国陷入新的危机。在乍得支持下,博齐泽及其支持者在中非北部地区发起军事叛乱,造成该地区安全局势动荡。2002年8月14日,中非经货共同体决定派遣一个委员会对中非局势进行评估。2002年10月1—2日,中非经货共同体和马里国家元首特别首脑会议决定向中非共和国派遣一支多国部队,这支部队的任务是保证帕塔塞总统的安全、监督中非共和国和乍得边境的安全以及参与中非共和国武装部队的改革。^②2002年10月,博齐泽的武装部队对政府军发起全面进攻。由于后勤援助与经费不足,中非经货共同体多国部队12月才正式部署,未能拯救帕塔塞政权的命运。2003年3月25日博齐泽军队攻占班吉。面对新的政治形势,中非经货共同体于2003年6月3日承认博齐泽政府为合法政权,并对多国部队任务进行调整。^③2004年,多个旨在颠覆博齐泽政权的武装反政府团体在该国北部地区活动。2006年年末,反政府武装分子还占领过比劳等重要城市,政府军在中非经货共同体多国部队的支援下予以还击。随着2007年部分反政府团体与博齐泽政府签署停火协议,该国局势有所好转,当年10月30日,中非经共体国家元首和政府首脑会议开始讨论扩大次区域维和行动的可能性。

为了提高多国部队在中非共和国境内的业务能力,中非经共体部长理事会决定,

① 《秘书长关于中非共和国局势的报告》, <https://undocs.org/zh/S/2013/261>, 访问时间:2020年9月23日。

② 《秘书长关于中非共和国局势和联合国驻中非共和国建设和平支助办事处(中非支助处)的活动的报告》, <https://undocs.org/zh/S/2003/5>, 访问时间:2020年9月25日。

③ 《秘书长关于中非共和国局势和联合国驻中非共和国建设和平支助办事处(中非支助处)的活动的报告》, <https://undocs.org/zh/S/2003/661>, 访问时间:2020年9月25日; Angela Meyer, “What Perspectives After Ten Years of Peace and Security Operations?” in James J. Hentz, ed., *Routledge Handbook of African Security*, New York: Routledge, 2013, p.229.

由中非经共体接替中非经货共同体领导维和行动。2008年5月9日和6月21日,中非共和国政府与反政府组织签署停火协定和全面和平协定,随后利伯维尔全面和平协定后续工作委员会授权中非经共体设立中非共和国巩固和平特派团。随着国家和解进程和总统选举的顺利进行,中非共和国局势暂时稳定下来,但爱国者同盟、境外反政府武装和“上帝抵抗军”等团体继续在中非共和国境内活动,造成该国部分地区依然动荡。2012年12月,反政府武装“塞雷卡(Séléka)”发起叛乱,并于次年3月攻占班吉,米歇尔·乔托迪亚(Michel Djotodia)成为中非共和国历史上首位穆斯林总统。赢得政权后的“塞雷卡”不仅没有恢复该国正常秩序,反而因为内部分裂造成更大规模的武装冲突,尤其是“塞雷卡”对非穆斯林公民的袭击引起基督教民兵的报复。面对日益恶化的中非局势,中非巩固和平特派团无力阻止暴力和恢复安全,即使中非地区领导人决定将中非巩固和平特派团的规模扩充至2000人,国际社会还是需要新的行动者来维持秩序。在联合国无法开展维和行动的情况下,非盟成为接管中非经共体维和部队的唯一选择。

非盟起初针对中非共和国冲突的干预策略是支持中非次区域组织的和平努力,但由于“塞雷卡”发动军事政变违反了非盟相关规定,因此非盟开始直接介入冲突。2013年3月,非盟对“塞雷卡”部分人员实施旅行禁令和经济制裁。在“塞雷卡”攻占班吉后,非盟和平与安全理事会决定暂停中非共和国的非盟成员国资格。2013年4月18日,中非经共体首脑会议请求非盟为其维和行动提供直接援助,虽然中非经共体仍然强调其对中非共和国维和行动的领导力,但此次请求为非盟介入维和行动提供了契机。^①随后,由非盟领导,包括中非经共体、联合国、欧盟和法语国家组织代表在内的军事代表团对中非共和国巩固和平特派团的援助需求展开评估。非盟和平与安全理事会对此发表声明,表示原则上支持在中非共和国部署维和行动。2013年7月19日,非盟主导的中非共和国国际支持团(the African-Led International Support Mission to the CAR)成立。同年12月5日,非盟特派团得到联合国安理会的正式授权,其任务为:通过采取适当措施保护平民和恢复公共秩序;实现国家稳定和恢复中央政府权力;为开展人道主义援助行动创造有利条件;帮助过渡当局和中非建和办协调复员方案;改革和重组国家安全部队。^②

中非共和国的长期冲突使其成为国际维和实验室,联合国、欧盟、非盟、中非次区

① Martin Welz, “Briefing: Crisis in the Central African Republic and the International Response,” *African Affairs*, Vol.113, No.453, 2014, pp.601-610.

② 《联合国安理会第2127号决议》, [https://undocs.org/zh/S/RES/2127\(2013\)](https://undocs.org/zh/S/RES/2127(2013)), 访问时间:2020年9月28日。

域组织以及法国等组织和国家都曾在其境内开展维和行动。但在联合国无法开展维和行动、中非经共体维和行动效果不佳的状况下,非盟果断接管了中非经共体的维和部队。尽管非盟维和行动后来被联合国维和行动接管,非盟仍然通过开展中非共和国维和行动展示了其维护非洲大陆和平与稳定的决心。

四 结论

长期以来,域外行为体是解决非洲冲突问题的主导者,美国、英国和法国等主要大国都曾通过各种方式深度介入非洲武装冲突。冷战结束后,域外行为体在卢旺达、索马里和利比亚等国的干预实践引发了外界的广泛质疑。20世纪90年代,在刚果民主共和国、利比里亚和塞拉利昂的武装冲突期间,主要干预者都未积极行动起来结束危机,它们基于自身价值观和实践经验提出的解决方案往往具备强制性和表面性,未能真正消除引发非洲武装冲突的根源。有的时候外部干预不仅没有带来非洲和平,反而成为武装冲突的主要驱动力。非洲思想家和政治家逐渐意识到只有基于非洲本土的行动方案才能真正解决非洲冲突,即“非洲问题非洲解决”,非统转变为非盟反映了非洲人民通过自身力量解决武装冲突的愿望。

本文基于组织间关系的理论视角,以非盟维和为中心,聚焦联合国、非盟和非洲次区域组织维和行动过程,提出了基于等级秩序的垂直嵌套结构的分析框架,呈现了非盟维和的三种选择类型:首选执行方、接替方和接管方。这三种方式是非盟、联合国和非洲次地区性组织共同探索非洲维和本土化的积极努力。非盟和非洲次区域组织主动承担维和责任,一定程度上防止了冲突升级与蔓延,为实现非洲和平做出了重要贡献。非盟维和方式为“非洲问题非洲解决”提供了有益尝试和宝贵经验。

(截稿:2020年12月 编辑:沈 陈)