

· 中东史 ·

苏丹与美国：前现代边缘国家与体系内霸权国的关系演变(1946—2022)*

王 猛

[摘 要] 苏丹是全球最不发达的前现代国家之一,美国是自二战结束迄今的霸权国家,苏丹与美国1946—2022年间的关系演变,体现了前现代边缘国家与全球体系内霸权国关系的诸多内容。在1946—1955年苏丹争取独立阶段,美国是埃及和英国围绕苏丹主权地位谈判的“第三方”,客观上促进了苏丹的非殖民化进程。在1956—1985年的全球冷战背景下,苏丹经历了两轮文官政府与军政府的国家治理交替尝试,苏美关系在尼迈里政府时期达到了新高度。在1980—2011年,苏丹在历经半个多世纪的统一实践后最终选择南北分立,美国是达尔富尔危机期间最活跃的外部因素,也是南苏丹国家建立的“助产士”。在后巴希尔时代,苏丹过渡政府从主动对美妥协向整体亲美演变,美国是苏丹各方势力争相交好的对象,也是苏丹事务有权威的调解方。

[关键词] 苏丹;南苏丹;美国;达尔富尔危机

[中图分类号] K412.5 [文献标识码] A [文章编号] 0583-0214(2024)06-0076-13

美国是第二次世界大战结束以来持续迄今的霸权国家,不仅在物质性权力和社会性权力方面都拥有巨大优势,在主观认知上也有运用其能力实现特定目标的强烈意愿,依靠超强的军事与经济实力塑造和维持国际规则,影响其他国家和非国家行为体的行为。苏丹是全球最不发达的前现代国家之一,进入近现代世界体系的过程与地区性霸权国埃及和全球性霸权国英美密切交织,不仅没有挑战霸权体系的动机和能力,反而自觉不自觉地从中获益并接受霸权国的领导,社会发展客观上受到了霸权体系的多重影响。

学术界关于苏丹与美国关系的研究,多侧重于霸权与反霸权、制裁与反制裁方面的研究。欧美学界或者侧重于霸权国如何提供国际秩序公共产品,或者侧重于其他国家学习效仿西方发展道路,但都认可霸权体系扩张与国际秩序稳定之间的因果关系,都强调霸权国的威慑力和国际规则,霸权稳定论因之成为西方国际关系理论中很有影响的流派之一^①。国内学界更多地将霸权稳定论看作是一种强权学说,基本等同于列宁指出的帝国主义政策,认定所谓的“公益”和“搭便车说”掩盖了大国剥削弱国和小国的实质,多从批评角度审视美国对苏丹南北内战、南北分立、达尔富尔危机、伊斯兰道路探索等事务的干预、打压和制裁,积极探讨美国参与苏丹事务背后的宗教动机、石油利益和霸权考量。基于此,本文界定苏丹的国家身份是前现代的边缘国家,尝试从宏观历史角度考察苏丹内政外交基于自身情势对美国霸权因素的不同因应,系统回顾苏美双边关系自1946年以来的曲折发展和主题演变,全面透视前现代国家进入现代国际体系时的发展选择与路径依赖,理解前现代边缘国家和体系内霸权国关系发展的程度和限度,探究苏丹国家未来发展的方向和高度。

一 第三方的客观善意:苏丹独立进程中的美国因素(1946—1955)

1. 二战结束时的英埃争端

1821—1881年,北方强邻埃及深度介入了苏丹事务,在苏丹的广袤国土上首次建立了统一有效

* 基金项目:陕西省社会科学基金项目“后冷战时期阿拉伯民族主义思潮与运动研究”(2020G005)。

① 倪世雄:《当代西方国际关系理论》,上海:复旦大学出版社2018年版,第326~338页。

的政府机构,在19世纪中期确定了现代苏丹的政治版图,引进了先进的技术和轻工业,普遍提高了作物产量并积极开拓外销市场^①。埃及将苏丹拖进了近代历史进程,血腥暴力,让苏丹整体上遭遇了被殖民、被掠夺的民族苦难。与此同时,从早期的象牙贸易、奴隶贸易到后来的苛捐杂税、劫掠杀戮,苏丹北方阿拉伯人由最初的受害者变成了土-埃征服者的帮凶,甚至逐渐升级为对南方黑人主要的掠夺者和施暴者,因之而起的辛酸记忆和刻骨仇恨在南苏丹黑人中代代相传,成为苏丹南北冲突的最初祸根。埃及赫迪夫们的苏丹政策带有明显的征服色彩,没有达到扩张帝国版图的预期目的,也没有实质性地持续推动苏丹社会的转型发展,赫迪夫伊斯梅尔对欧洲基督徒的重用还成为苏丹民众诘难政府执政失误的重要借口之一。马赫迪运动的早期斗争锋芒主要就指向埃及占领者^②。

从1899年建立英-埃共管政府到1955年年底离开,英国人以国际秩序引领者和外来者的双重身份给苏丹移植了现代国家治理的基本框架,初步建立了各项制度和管理机构,推动了苏丹经济和社会的跨越式发展,其统治权威也似乎得到了苏丹各派势力的认可,实施的杰济拉灌溉工程、南北分治等一系列政策给苏丹带来了深远影响,例如设立税务机关的目的不是征税,而是“造成一种政府权威的印象”^③。笼统地看,英国人似乎从进入伊始就有着一套压制苏丹发展、促进南北分裂的完整殖民政策:经济上的重北轻南和重农抑工造成了中心地区与边缘地区的对立,政治上扶持宗教领袖和部落酋长使传统保守力量长期占据主导地位,在南北方差异化施行的分而治之政策埋下了国家分裂的种子,殖民后期推动建立的议会制民主导致苏丹社会政党和宗教势力的密切结合。从治理实践看,英-埃共管政府的南方政策摇摆不定,或者怂恿南方的独立倾向以制衡北方,鼓励其与英属东非殖民地合并,或者为了阻止北方接近埃及而迎合其统一愿望,压制南方的分裂倾向,推动统一,无不给人留下有意在苏丹制造麻烦的印象^④。然而,鉴于苏丹的多元历史、复杂构成和落后现状,结合1956年后除了诉诸战争再无他法的国家治理实践,英国在建立具体殖民统治形式上的长期举棋不定,本质上是一个传统社会转型进入现代社会时都会遭遇的治理困境。

共管框架下的英埃两国政府对待苏丹的态度有着根本的不同。埃及一直不愿意放弃“统一的尼罗河流域”梦想,不承认苏丹的自决权,资助主张埃苏联合的亲埃及政党,打压主张完全独立的其他党派并称之为分裂主义者。英国始终不承认埃及对苏丹的主权,反对埃苏统一,扶持主张苏丹独立的政治派别,塑造和维护自身的南方保护者形象。埃及和英国围绕苏丹地位问题的较量在二战结束后迅速升温,英国将解决苏丹问题作为防御谈判启动的条件,埃及则将英国从埃及和苏丹全面撤离列为解决苏丹问题的前提。

英埃从1945年年底开始的双边谈判最终演变为延宕8年的外交博弈,分伦敦谈判(1946年)、安理会交锋(1947年)、恢复谈判(1950—1951年)、协定签署(1953年)四个阶段。伦敦谈判本来取得了初步成果,但因为对《议定书》文本的不同解读,埃及宣称据此与苏丹实现了在埃及国王统治下的永久联合,英国则坚持埃苏统一必须以苏丹的自决为前提,双方关于苏丹地位问题的谈判最终破裂^⑤。埃及随即将争端诉诸联合国,要求安理会用决议的方式命令英国从埃及和苏丹完全撤离,结束英埃共管制度,允许埃及和苏丹实现统一^⑥。针对埃及的控诉,英国代表从1936年《英埃条约》的有效性以及联合国安理会的职能权限两方面予以反击。双方各执一词,安理会最终未能就苏丹地位问题作出裁定,仅建议英埃恢复双边直接谈判,在《联合国宪章》框架内寻找其他和平解决争端的方式。之后,埃及依然坚持埃苏统一原则,继续谴责英国在苏丹的宪法政治改革是制造埃苏分裂,强硬要求英国撤军,寻求建立一个承认埃及王权领导的苏丹自治政府来取代共管政府,最终达到控制苏丹并实现埃苏

①⑤ 迈基·希贝卡著,上海新闻出版系统“五·七”干校翻译组:《独立的苏丹》,上海:上海人民出版社1973年版,第27~28、814~815页。

② 王彤:《从反埃到反英的马赫迪起义》,《世界历史》1983年第5期,第71页。

③ 罗伯特·柯林斯著,《河外之地:1898—1918年的苏丹南部》(Robert Collins, *Land Beyond the Rivers, the Southern Sudan, 1898—1918*), 纽黑文:耶鲁大学出版社1971年版,第334页。

④ 刘辉:《英国对苏丹殖民政策:特点与影响》,《重庆与世界》2015年第2期,第1页。

⑥ 《联合国年鉴(1947—1948)》(Year Book of the United Nations, 1947—1948), 纽约:联合国公共信息部1949年版,第358页。

统一的目标^①。埃及的强硬姿态一度让英国认定双方已经无法就苏丹问题达成任何协议,因此有意中断谈判,甚至将之拖延至《英埃条约》期满后的1956年^②。

2. 美国介入苏丹独立进程的考量

美国是英埃谈判进程中重要的“第三方”,介入初衷是希望将埃及拉入西方在中东的防御体系,具体过程经历了由试探性介入到直接参与的逐步深化。从整体上看,美国认可英国的苏丹政策,与英国在中东战略防御问题上观点一致,能够假借英国实现其中东战略目标;同时希望借助埃及和苏丹加强西方阵营在中东的防御体系,看重苏丹在中东地区的战略地位,不希望埃及因为苏丹问题倒向苏联阵营^③。基于此,美国把苏丹当作向英国或埃及施压的交易筹码,民族自决原则和反殖民主义口号始终高举却引而不发,既让英国忌惮,又让埃及和苏丹心怀期盼,相关的立场和态度影响了苏丹的自治和独立进程。在1946—1950年英埃谈判期间,美国明确支持英国的苏丹自治方案,反对埃及的埃苏统一设想,称赞1947年7月开始的宪法政治改革是推动苏丹实现自治与民族自决的合理有效的过渡方式,可以避免“不成熟自治”产生的各种后遗症等^④。与此同时,因为对苏丹的了解主要源于英国官方与美国驻埃及使馆,而且英国显然是英埃双方争端中相对强势的一方,所以美国因应英埃谈判时所持的“无任何实质性立场”的中立姿态,客观上就是支持英国的立场和相关主张。

从实际效果看,作为旁观者的美国显然低估了苏丹事务的复杂性,一些观点和看法过于片面,例如认为埃及更关注以尼罗河水资源分配为核心的自身安全利益而非苏丹主权,与英国对抗只是华夫脱党为了继续执政而借题发挥的“政治伎俩”^⑤。当事方英国对苏丹事务的理解远比美国深刻和全面。在英-埃共管政府的五十多年间,苏丹政治事务部(SPS)始终隶属于英国外交部而非殖民部门,苏丹被看作与埃及一样是英帝国不可或缺的组成部分;政治事务部的大约四百名官员以高人一等的家长制作风在苏丹独立行事,把苏丹看作是大英帝国“收养的孩子”并产生了“慈父般”的感情^⑥,真心支持“苏丹是苏丹人的苏丹”观念,自认始终在为苏丹民众谋求福祉和利益,也确实赢得了苏丹民众对他们个人的尊重和信任^⑦。正因为如此,英国始终拒绝承认埃及对苏丹的主权,趁埃及陷于巴勒斯坦战争之际单方面在苏丹推行宪法政治改革,拒绝美国组建英、埃、苏三方委员会管理苏丹事务的提议,理由是在苏丹本土化进程已经完成约四分之三的情况下任命埃及官员“为时已晚”^⑧。

从1950年下半年英埃双方谈判再次出现僵局开始,尤其是1951年10月8日埃及单方面废除《共管协定》和《英埃条约》并宣布埃苏合并后,美国日益担心埃及会出现“军国主义复兴与政府垮台”等不可控局面,开始倾向于施压英国满足埃及的民族主义诉求以便尽快达成中东防御协议。从1951年9月专门针对英埃争端中苏丹问题的具体建议到1952年1月解决英埃争端的“一揽子计划”,美国不仅要求英国在确保民族自决的前提下说服苏丹民众承认埃及对苏丹的主权,确定苏丹在埃苏统一框架内实现自治的具体时间,而且建议设立国际委员会,以保障苏丹在公平自由的环境下通过投票确定其未来政治身份,通过国际协议对埃及的尼罗河用水安全提供保障^⑨。在上述两次提议均遭到英

① “导言”(“Foreword”),《英帝国终结文献》(*British Documents on the End of Empire Project, BDEEP*)B系列第5卷第1部分,伦敦:皇家文书局1998年版,第9页。

② 威廉·罗杰·路易斯:《大英帝国在中东(1945—1951)》(William Roger Louis, *The British Empire in the Middle East, 1945—1951*),纽约:牛津大学出版社1986年版,第725页。

③⑤ 彼得·L.哈恩:《美国、英国与埃及(1945—1956)》(Peter L. Hahn, *The United States, Great Britain, and Egypt, 1945—1956*),教堂山:北卡罗来纳大学出版社1991年版,第54、35页。

④ 詹姆斯P.哈伯德:《美国与英国在非洲殖民统治的终结(1941—1968)》(James P. Hubbard, *The United States and the End of British Colonial Rule in Africa, 1941—1968*),杰斐逊:麦克法兰公司2011年版,第135页。

⑥ 马基·阿巴斯:《苏丹问题:英埃共管争端(1884—1951)》(Mekki Abbas, *The Sudan Question: The Dispute over the Anglo-Egyptian Condominium, 1884—1951*),伦敦:法贝尔和法贝尔有限公司1952年版,第95~100页。

⑦ 罗伯特·柯林斯著,徐宏峰译:《苏丹史》,北京:中国大百科全书出版社2010年版,第52页。

⑧ “驻联合王国大使(道格拉斯)致国务卿”[“The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State”],1947年7月16日,美国国务院:《美国对外关系文件集(1947)》(U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*)第5卷,哥伦比亚特区华盛顿:政府印刷局1973年版,第782~784页。以下引用该文件集,英文书名简称FRUS。

⑨ M.W.戴利:《苏丹帝国:1934—1956年的英埃共管》(M. W. Daly, *Imperial Sudan: The Anglo-Egyptian Condominium, 1934—1956*),剑桥:剑桥大学出版社1991年版,第282~283页。

国和苏丹代表明确拒绝后,美国虽然继续坚持“无任何实质性立场”的中立态度以掩饰与英国的分歧和矛盾^①,但私下里却开始质疑英国的局面掌控能力,并担忧地区安全前景,以更加积极的姿态介入英埃争端的解决过程。1952年7月,美国初步拟定了抛开英国、与埃及直接谈判的方案,愿意在确保苏丹民族自决尽快实现的框架内承认法鲁克一世为“苏丹国王”,通过组织军事演习和提供武器装备来推动埃及军事力量发展,希望埃及与英国就撤军和防御问题达成新的协议、更加积极地参与中东防务体系^②。美埃直接谈判方案因为埃及在“七月革命”后的新政策而没有实施,但它的出台清楚地表明,美国当时的对苏丹立场已经从偏袒、依赖英国倒向了支持埃及。其后,随着埃及新政府与苏丹民族主义政党围绕苏丹问题开始了直接对话,英埃最终在1953年2月12日签署《英埃协定》,确认了苏丹的自治权与民族自决权,允诺苏丹在3年内实现由共管统治到自治政府的过渡。1956年1月1日,苏丹伊斯兰精英全面接管了英国殖民者初步建构的现代国家体系,苏丹成为非洲大陆第5个取得独立地位的现代国家。

美国介入英埃谈判的举动至少透露出两层含义。其一,在二战后旧殖民体系逐步瓦解的背景下,苏丹本身并不是美国当时的关注重点,推动苏丹的独立进程是美国介入英埃谈判、英埃争端的客观结果而非主观本意,但美国的介入确实间接推动了苏丹问题的解决以及苏丹非殖民化进程,对苏丹独立后的发展道路选择也产生了较大影响,本质上是第三方势力介入的客观善意。其二,美国的国际霸权地位在二战结束时已经基本确立,但鉴于国际政治发展的滞后性以及英美关系的特殊性,从“大不列颠秩序”到“美利坚秩序”的转移在全球各地进展不一;美国在英埃谈判后期之所以持续地施压英国,就是尝试以此为抓手介入欧洲列强的殖民地事务,进而对亚非拉殖民地本身的历史进程施加影响。

二 被选择和依赖的霸权:苏丹国家治理中的美国因素(1956—1985)

1. 苏丹文官政府和军政府的治理路径轮回

苏丹独立后的国家治理进程起点并不低。因为有来自西方现代民主政治理念的宪法与议会政体,有竞争性的政党制度与文官制度,主要体现为以全民选举为代表的政治问责制度,以专业工会组织为代表的专业化管理模式等,相应的政治文化和政治思想都得到了一定的传播和认可,苏丹至少在形式上是“阿拉伯世界和非洲的民主国家”^③。然而,由于深受传统文化与伊斯兰政治的影响,加之欠发达的经济与社会条件的制约和漫长内战的强烈冲击,共管时期移植的国家治理框架仍在,但运行的有效性和品质却显著降低,独立后的苏丹国家制度与政治体制具有混合与过渡的特点^④:英国式政党政治与议会制度沦为了原生态政治斗争的外壳或形式,以三权分立为核心的全社会柔性分权异化成以部族和教派划线的全社会刚性分权,军人政权与个人集权始终是苏丹政治生活的基础与核心,国家发展陷入了议会制文官政府与强人军事政府的循环交替。大多数受过教育的民众都深感困惑:苏丹的未来究竟是自由民主国家,还是社会主义或伊斯兰国家?是阿拉伯国家、非洲国家,还是两者兼而有之?

苏丹政治的派系特征很强,教派、部族、地域等因素深刻融入了国家政治生活,民众的部落认同普遍高于国家认同,各方的贪婪、权欲、个人野心及利益争夺整体上恶化了苏丹的政治氛围。教派领袖们接受过良好教育,兼有传统与现代的二元性,掌控着议会制文官政府时期的国家权力和发展方向,政治主张保守,权力世袭,不愿意采取果断措施变革社会。议员们热衷于勾心斗角和幕后操纵,注重个人和所在团体的利益,企图用票数优势压制少数群体,对国家面临的紧迫问题并不关心。苏丹独立后,民众基于国家独立的喜悦和激情很快就被混乱低效的政党政治消磨殆尽。他们厌恶腐败、低效的

① “国务卿致驻埃及大使”(“The Secretary of State to the Embassy in Egypt”),1951年9月24日,《美国对外关系文件集(1947)》第5卷,第387~388页。

② “负责近东、南亚和非洲事务的助理国务卿拜罗德致国务卿的备忘录”(“Memorandum by the Assistant Secretary of State for Near Eastern, South Asian, and African Affairs (Byroade) to the Secretary of State”),1952年7月21日,美国国务院:《美国对外关系文件集(1952—1954)》(U.S. Department of State, *FRUS, 1952—1954*)第9卷,哥伦比亚特区华盛顿:政府印刷局1986年版,第1838~1843页。

③ 约翰·沃尔主编:《苏丹:危机中的国家与社会》(John O. Voll, ed., *Sudan: State and Society in Crisis*),布卢明顿:印第安纳大学出版社1991年版,第6页。

④ 刘鸿武、姜恒昆编著:《苏丹》,北京:社会科学文献出版社2008年版,第159~160页。

政府,厌恶暴恐、战争和无差别攻击,普遍渴望出现一个强有力的军人政权建立某种秩序,用装甲车的轰隆声扫除政坛的混乱和龌龊,甚至来场革命扫除所有的腐弊^①。发动政变的军官们本身与传统的教派势力有联系,在夺权过程中可能很少或者根本没有考虑过如何去治理国家,但作为苏丹最有力、效率和现代意识的社会组织,军官们接管权力后本能地按照自身理解建立秩序,向社会宣传秩序、效率和效忠国家等现代观念,整体上更关心如何有效运转国家,而不是推行激进的经济和社会变革,对苏丹社会发展的有效推动客观上要比文官政府更大一些。

从1956年独立建国到1985年尼迈里政府垮台,苏丹先后经历了两轮议会制文官政府与军事强人政府的交替执政,主导意识形态在西方自由主义与阿拉伯社会主义之间摇摆,最后整体滑向了伊斯兰原教旨主义。从国家治理的角度看,这一时期的苏丹政治发展有两个特点。其一,议会制文官政府注重公平和尊严,军政府侧重稳定和发展,二者都代表着国家治理路径探索的一种方向,都是彼此的修正和纠偏力量;某种意义上也都是国家发展的阻碍因素,每个阶段都面临着多种严重问题。其二,苏丹与美国的关系发展虽然有第三次中东战争后的短期中断,但美国始终是苏丹历届政府外交最重视的域外大国。在当时东西方冷战对峙的国际格局下,始终与体系内的霸权国家紧密捆绑,这也是苏丹等新独立的众多前现代国家必然而现实的外交选择。

2.1956—1985年的苏美关系

美国1952年在喀土穆设置联络处,1956年后升格为大使馆。1957年3—5月,美国派出总统特使级别的代表团访问西亚北非15国,计划通过经济合作与军事援助填补英法撤离后的权力真空,推销“艾森豪威尔主义”,遏制苏联在中东的影响^②。苏丹政府明确拒绝了美国在红海沿岸建立军事基地和开发南苏丹的要求,但在是否接受美国的财政援助上分歧严重。哈利勒((Abdallah Khalil))总理及其所属乌玛党主张大力吸引外国资本和援助,缓解因为棉花市场萧条和埃及封锁带来的经济困难;联合执政伙伴与议会反对派民族联合党习惯性拒绝,提出了接受美国援助不应当影响苏丹的主权和自由等五个条件。经过随后一年多的争论,哈利勒总理虽然最终推动议会接受援助,于1958年7月与美国签订了《经济和技术援助协定》,但他试图借助军队政变打击对手以维持自身权力地位的计划最终弄巧成拙^③。亲乌玛党的政变军官被排挤出新政府权力中枢,哈利勒总理及其乌玛党不仅失去了对军政府的控制,而且遭到军政府的持续限制和打击。以哈特米亚(Khatmiyya)教派为主的北方河岸部族继续掌控军队主导权,陆军司令阿布德(Ibrahim Abbud)少将逐步掌控军政府实权。苏丹进入了第一届军政府时期。

阿布德军政府的内外政策务实而灵活。对内,借政变余威强力结束了苏丹政坛的派系斗争,具体措施包括取缔政党,解散混乱低效的议会,中止文官政府一些不切实际的讨好选民的做法,抨击教派寡头们的浪费、落后和腐化等。对外,同时强化与东西方两大阵营的经贸往来,多渠道拓展苏丹的国际空间。1958—1967年,美国一直利用喀土穆遏制苏联在东非乃至全非洲的影响,以援助、贷款和赠予等方式进入苏丹的美国资本高达1.237亿美元,主要用于苏丹的发展计划、技术援助、人员训练和进口支出等,苏丹军队1965年前大约一半的军事装备和物资都是用美援购买的西德设备^④。作为回报,苏丹跟随美国支持1960年联合国关于出兵干涉刚果的决议,派遣1个营的兵力加入联合国警察维和部队,封锁与刚果的边境,阻止亚非社会主义国家通过苏丹援助刚果^⑤。1958—1962年,苏联半卖半送给苏丹数十架运输机,同时答应提供2000万卢布(约合800万苏丹镑)的长期贷款和技术援

① 阿卜杜勒瓦哈卜·阿芬迪:《图拉比的革命:伊斯兰教和苏丹的权力》(Abdel Wahab El-Affendi, *Turabi's Revolution: Islam and Power in Sudan*),伦敦:灰色海豹1991年版,第91页。

② 张士智、赵慧杰:《美国中东关系史》,北京:中国社会科学出版社1993年版,第195~197页。

③ 约瑟夫·奥杜霍、威廉·邓:《苏丹的南方问题》(Joseph Oduho & William Deng, *The Problem of the Southern Sudan*),牛津:牛津大学出版社1963年版,第37页。

④ 斯科帕斯·波戈:《第一次苏丹内战》(Scopas Poggo, *The First Sudanese Civil War*),纽约:帕尔格雷夫-麦克米伦出版社2009年版,第164页。

⑤ 苏联科学院非洲研究所编,上海新闻出版系统“五·七”干校翻译组译:《非洲史(1918—1967)》,上海:上海人民出版社1974年版,第332页。

助,两国元首实现了互访。总体上看,苏丹在阿布德政府时期的对外关系中,与苏联阵营的往来具有多元平衡意义,与美国阵营的联系更具实质意义。

第二届议会制文官政府按照 1956 年的过渡宪法运作,开放党禁,重开议会,试图通过建立一个南北方各界联合的政府来结束内乱和冲突。但新政府建立伊始就陷入了复杂的权力斗争,派系政治特征比第一届文官政府更突出,政府运作混乱、腐败而低效。主要政党都有教派、种族和地域背景,伊斯兰政治精英们极力强化阿拉伯-伊斯兰因素的政治优势,有势力的教派家族和部落领袖继续主导着苏丹政坛。文官政府整体上延续了阿布德军政府的亲美外交政策,但因为不满美国偏袒以色列而宣布与之断交(1967 年 6 月 7 日),停止进口美国玉米,美国对苏丹的影响迅速下降。“六·五”战争结束后,苏丹在喀土穆主办第四次阿盟首脑会议,推动埃及首次与沙特和约旦等国站在一起,参与提出了阿拉伯国家对以色列“不承认、不和解、不谈判”的“三不政策”,国家发展整体上陷入了停滞。

1969—1985 年是苏丹历史的英雄时代。尼迈里政府利用两大阵营对非洲的争夺,获得了大量条件优惠的国际援助,对内采取苏联式社会主义经济发展模式,对外经历了弃苏就美的曲折发展历程。执政初期,尼迈里两次访问苏联,签订了军事援助、贸易、文化和科学等方面的协定,从苏联得到 1.24 亿美元的援助(其中,军事援助 0.96 亿美元),还依靠苏联专家帮助制订“经济和社会发展五年计划”(1970—1974 年),企图通过“社会主义的”经济方式实现“五月革命”的主要目标。然而,因为苏联涉嫌协助苏丹共产党发动“7·19”军事政变,侥幸脱险的尼迈里总统先是在 1971 年下半年驱逐了大部分苏联军事专家,将双边关系降至一般国家关系;随后又无视苏联的善意,于 1977 年勒令苏联驻喀土穆外交人员减半并在一周内离境,将苏联在苏丹的影响力基本清零^①。与此同时,尼迈里迅速恢复并提升与美国的外交关系(1972 年 6 月 25 日),其后的苏美双边关系进程虽然也有波折,例如 1973 年 3 月将在喀土穆杀害美国驻苏丹外交官的凶犯移交巴勒斯坦解放组织,多次拒绝美国在苏丹红海沿岸建立军事基地的要求等,但美国始终是苏丹重要而密切的外交伙伴,是尼迈里时期苏丹和平与发展的重要推手,苏美事实上的盟友关系一直延续到尼迈里政权解体,最后阶段的重大外交行动就是以色列在美国斡旋下经由苏丹转移埃塞俄比亚犹太人的“摩西行动”^②。1976—1985 年是苏美关系最密切的时期,尼迈里总统 6 次出访美国,不仅向美国以及国际货币基金组织寻求更多援助和贷款,而且借此证明他是唯一能够确保苏丹稳定和秩序的人。1972 年后,美国是苏丹最大的双边援助来源,苏丹是美国在非洲仅次于埃及的第二大受援国,1976—1985 年间的贷款和其他援助总额高达 18 亿美元,包括对苏丹出售武器和提供军事援助^③。

在 1985—1989 年的第三届议会制政府时期,虽然文官政府一直疑虑美国对前总统尼迈里的支持,安全部门收受美国中央情报局 200 万美元默许“摩西行动”的事情被曝光,两年一度的“明星行动”联合军事演习也不再继续,但美国仍然是苏丹重要的外交对象,萨迪克总理曾于 1987 年 10 月访问美国,美国给苏丹的援助也继续按原计划发放,稳定的苏美双边关系直至“救国革命”后才彻底转向。

三 被效仿的“助产士”:苏丹内战与南北分立的美国因素

1. 约翰·加朗“新苏丹愿景”的由来和现实

20 世纪 60 年代是非洲独立进程中令人振奋的十年!很多优秀青年借助奖学金支持,前往欧美接受高等教育,学成归来后以高昂热情参加反帝反殖的民族主义政治活动,这批人被称作“奉献的一代”。约翰·加朗(John Garang De Mabior)就是其中的代表人物之一。加朗很幸运地完成了基础阶段教育,1965—1969 年在美国格林奈尔文理学院获得经济学学士学位,1977—1981 年在艾奥瓦州立大学攻读农业经济学博士学位。格林奈尔文理学院是一所精致的研究型私立名校,师生比高,文化氛

① 杨期铤、丁寒编著:《苏丹》,上海:上海辞书出版社 1985 年版,第 193 页。

② 穰生:《秘密逃亡之旅》,《世界博览》1987 年第 5 期,第 12~14 页。

③ 苏珊·特纳:《苏丹经济:撒哈拉以南非洲》(Susan Turner, *Sudan Economy, The Sub-Saharan Africa*),伦敦:劳特利奇·泰勒和弗朗西斯集团 1986 年版,第 962 页。

围浓厚,人文学科强,人际关系融洽。在格林奈尔文理学院令人怀念的本科受教育经历,还有此后数次在艾奥瓦州的长期学习生活体验,给年轻的加朗留下了深刻的印象。如果美国可以将种族各异、文化多元的社会塑造成自由、世俗、民主、统一的社会,人们信奉各种不同的宗教,生活和谐安宁,为什么苏丹就不能^①? 美国多种族和谐共处的熔炉社会现实是加朗“新苏丹愿景”(New Sudan Vision, NSV)的源头^②,也体现了美国文化软权力的影响力和感召力。

从格林奈尔文理学院毕业后,加朗选择进入坦桑尼亚的达累斯萨拉姆大学专门研究非洲农业经济,积极参与非洲大学生革命阵线的活动,并结识了未来的乌干达总统穆塞韦尼(Yoweri Museveni),后者是加朗长期革命和战争生涯的亲密盟友和支持力量。1971年,加朗返回苏丹,加入了阿尼亚尼亚运动(Anyanya)。虽然没有参加过任何战斗,没有经历过丛林中的艰苦生活,但作为一名受教育程度最高的阿尼亚尼亚新兵,加朗不仅被授予上尉军衔,而且在一年后根据《亚的斯亚贝巴协定》接受整编进入苏丹政府军,1974年完成美国陆军步兵军官学校(GFBIS)高级课程后由上尉晋升为上校。1977年,加朗获准离开军队,在艾奥瓦州立大学攻读农业经济学博士学位,1982年回国后担任恩图曼参谋学院院长,同时在喀土穆大学讲授农业经济学。从1971年到1982年,加朗在苏丹军界的地位稳步上升,结识了一批志同道合的军队袍泽。这是他实践“新苏丹愿景”的军事基础。

加朗有理想,有能力,有谋略,是一位有着较大政治格局并可能会对苏丹国家发展产生重大影响的历史人物,也是一位孤独而现实的英雄。加朗是当代苏丹最热情追求“新苏丹愿景”的政治家。他开创了一个新时代,却在人生最辉煌的时刻不幸罹难。加朗长期倡导的“新苏丹愿景”最终演变成了南北分立,这有着深刻的历史渊源和现实必然性。其一,“新苏丹愿景”的提法在加朗1985年前后的一系列演讲中已经逐步成型,但并没有被制度化成为官方政治意识形态,直到2008年才象征性地写入修订版《苏丹人民解放运动宣言》,“苏人解”^③的官宣奋斗目标长期是建立统一世俗的社会主义苏丹。“新苏丹愿景”在2005年加朗去世后确实就较少被提及,这能理解;但它在此前长达20年时间没有成为“苏人解”的官方意识形态,很大程度上就只能归因于加朗对“新苏丹愿景”的理论定位和策略考量。其二,“新苏丹愿景”在当代苏丹几乎难以实现,作为政治和军事领导人的加朗无疑清醒地意识到了这一点。加朗用近乎独裁的军事手腕维系着他在“苏人解”的领导地位,召集“苏人解”最高领导层会议只是例行公事地批准已经预先确定的议程,而且在1986—1991年6年间没有举行过一次全体成员会议,对加朗在“苏人解”内部实行“丁卡人统治”的批评也不无道理^④。值得注意的是,从遭遇严峻派系挑战的1992年开始,加朗就给他的“新苏丹愿景”增设了不放弃南方独立的附加目标,与苏丹政府谈判时坚持要在南北联合一段时间后进行自决,试图以一种可进可退的政治架构调和“新苏丹愿景”与众多分离主义者的矛盾。

苏丹独立后影响国家政治生活展开和演变的最重大事件,就是持续半个多世纪的两次南北内战。第一次内战从独立前夕的1955年持续到1972年,南方五十多万人死于战争,苏丹政府最终同意南方地方政府自治。在11年的不稳定和平之后,南北双方于1983年再起战端,直至2005年签署《全面和平协议》才最终结束。2011年2月,南苏丹的独立公投以压倒性多数支持南北分立,2011年7月建立南苏丹国家。

导致苏丹南北分立的根本原因无疑是喀土穆政府失败的南方政策,伊斯兰政治精英们理应为承担此责任,反思过错,改进未来的国家治理。但这只是问题的一个方面。苏丹内战在南北力量对比悬殊的情况下长期胶着,尤其是第二次内战打得如此漫长而惨烈,南苏丹最终得以建国并顺利获得国际

① 罗伯特·柯林斯:《苏丹史》,第160页。

② 关于加朗“新苏丹愿景”的分析,详见库尔·加朗:《政治意识形态与组织哲学:对约翰·加朗博士新苏丹愿景的政治历史分析》(Kuir è Garang, “Political Ideology and Organisational Espousal A Political-Historical Analysis of Dr. John Garang De Mabior’s New Sudan Vision”),《现代非洲:政治、历史与社会》(Modern Africa: Politics, History and Society)第7卷第2期(2019年),第89~122页。

③ “苏人解”,苏丹人民解放运动、苏丹人民解放军、苏丹南方反政府武装领导的政党及其军队的统称。

④ 道格拉斯·H.约翰逊:《苏丹内战的根源》(Douglas H. Johnson, *The Root Causes of Sudan’s Civil Wars*),布卢明顿:印第安纳大学出版社2003年版,第91页。

社会承认,美国的介入确实是一个重要外因。

2. 美国的介入与南苏丹建国

1989年是苏美关系发展的转折点,苏丹事务从美国民众和宗教团体的关注焦点逐渐上升为美国政府层面的外交议程。是年6月30日,图拉比联手巴希尔发动军事政变,推翻民选的议会制文官政府,成立军政府,把《沙里亚法》作为国家立法来源,加强与利比亚和伊朗的政治军事关系,庇护和训练宗教极端分子,理论上和实践上都极大地改变了苏丹国内政治发展主题和地区性国际事务的方向。因为担心苏丹的全面伊斯兰化可能在中东和北非造成冲击和动荡,也基于对第三世界国家军事政变推翻民选文官政府的一贯态度,加之苏丹强化与全球伊斯兰激进暴恐组织的联系并为之提供庇护,巴希尔政权很快就被看作是反美的伊斯兰原教旨主义政权。1990年,美国终止了对苏丹所有的军事和经济援助,理由是对外援助拨款法案禁止对军事推翻民选政府的国家给予援助,但继续通过国际开发署为内战中颠沛流离的人们提供人道主义援助。巴希尔政府把美国停止援助看作是不友好的表示,指控其干涉苏丹内政,阻止相关的人道主义项目合作。美国政府随即公开指责巴希尔政府阻止国际紧急援助甚至没收救援物资的行为,这些指责得到了英国、法国和一些国际救援机构的附和,苏丹同美国的对抗程度进一步提高。而随着越来越多的阿富汗-阿拉伯圣战者进入苏丹,尤其是基地组织头目本·拉登也于1991年年底移居苏丹,苏美两国关系开始全面恶化。

20世纪90年代,美国对苏丹政策的核心是反恐,苏丹的南北内战、苏丹国内人权及宗教状况均是关注重点。克林顿政府直言不讳地批评苏丹政府的南方政策、外交政策、人权状况、支持奴隶贸易等,以违反人权和支持恐怖主义为由孤立、遏制苏丹。1993年,美国将苏丹列入“支持恐怖主义国家”黑名单。这是个后果很严重的决定,不仅导致美国后续对苏丹接连实施更多制裁和打击,包括1996年推动安理会通过决议对苏丹进行外交和航空制裁、1997年单方面对苏丹实施经济制裁、1998年用导弹炸毁了喀土穆附近的希法制药厂等,而且意味着美国将在世界银行、国际货币基金组织中阻止给苏丹提供任何形式的借贷,导致苏丹的进出口交易成本至少上升两成,国际收支严重失衡,整个国家逐渐脱离了正常的国际经贸体系^①。在南北问题上,美国始终同情南苏丹民众的独立诉求,支持南方各派武装的反政府军事行动,坚持将结束南方战事作为改善与苏丹政府关系的前提条件,具体行动包括国务卿奥尔布赖特两次会见“苏人解”领导人加朗,五角大楼召开座谈会协调苏丹各派反政府组织的行动,驻苏丹大使唐纳德·彼得森(Donald Petterson)私自访问反叛武装控制的南方地区等。20世纪90年代,美国向苏丹南方的反政府武装提供了大量军事援助,其中仅加朗的“苏人解”就获得了12亿美元的援助^②。

21世纪的头十年,由于苏丹政府积极的反恐姿态,也因为苏丹国内巴希尔的现实主义战胜了图拉比的伊斯兰主义,美苏关系由紧张逐步走向缓和。美国小布什政府开始致力于结束苏丹内战,积极参与苏丹南北和平进程,重新援引“民族自决权”观念,支持在苏丹推行“一个民族,一个国家”的民族主义政策^③。2001年2月,美国智库提出了结束苏丹内战的“一国两制”模式,实现苏丹和平成为美国政府的优先考虑事项。11月,美国任命前参议员约翰·丹福思(John Danforth)出任苏丹问题特使,致力于结束苏丹内战,为和平协议达成设定时间表。2002年10月,小布什总统签署了《苏丹和平法案》,授权美国政府在认定苏丹政府破坏和谈时采取惩罚性的财政和外交措施。也就是从2002年开始,苏丹政府与南方反政府武装先后签署了3个和平协议,美国国务卿鲍威尔2003年10月亲赴谈判现场,最终促成2005年1月《全面和平协议》的正式签署,结束了苏丹长达22年的内战。2005年之后,美国积极敦促相关各方落实《全面和平协议》,奥巴马政府对苏丹实行“胡萝卜加大棒”的政策,要

① 拉维尔·贝里主编:《苏丹国家研究》(LaVerle Berry, ed., *Sudan: A Country Study*),哥伦比亚特区华盛顿:国会图书馆2015年版,第292页。

② 战略与国际研究中心:“美国结束苏丹战争的政策”(The Center for Strategic and International Studies, “US Policy to End Sudan’s War”),《美国战略情报局美国苏丹政策特别工作组报告》(*Report of the CSIS Task Force on US-Sudan Policy*),2001年2月。

③ 和静钧:《南苏丹“民族自决模式”》,《世界知识》2011年第8期,第39页。

求苏丹保证南方公投的顺利进行并且尊重公投结果,多渠道确保南苏丹全民公投和最终建国按计划举行。2007—2008年,苏丹与美方多次接触,表示愿与美改善关系,但美国坚持将改善关系与苏落实《全面和平协议》和解决达尔富尔问题挂钩。2009年10月,美国公布对苏新政策,由过去一味施压转为保持压力与进行接触并重,表示将与苏丹保持对话,并根据苏方表现予以奖惩。2011年2月,美国表示如果苏丹承认南方独立,将启动把苏丹从支持恐怖主义国家名单中除名进程。2011年7月9日,奥巴马总统称赞南苏丹的独立“象征着南苏丹民众流淌的鲜血、洒下的泪水、投下的选票以及千百万人梦想的实现”^①,但并未将苏从支恐国家名单中除名,同时维持对苏制裁。

对于南苏丹建国,苏丹境外最高兴的莫过于美国的部分国会议员。他们自1989年以来坚持不懈地致力于解决苏丹问题,推动连续三任总统把苏丹作为外交政策要务。在苏丹“救国革命”发生的1989年,共和党众议员沃尔夫(Frank Wolf)访问苏丹南部,是与南部反政府力量领导人加朗会晤的首位美国代表。数年后,共和党众议员佩恩(Rep Payne)探访苏丹,返美后积极推动众议院通过决议认可南方的民族自决权,谴责苏丹政府“在南方进行种族屠杀的战争”。2005年,跨党派的苏丹核心小组(Sudan Caucus)成立,佩恩、沃尔夫和民主党议员卡普阿诺(Michael Capuano)担任联合主席,成员包括美国第112届国会的66名议员。由于国会中黑人同盟、新基督教权利组织和犹太人游说集团的合力推动,美国国会越来越深入地关注苏丹人民解放运动。2002年的《苏丹和平法案》授权美国政府在2003—2005年间每年为“苏人解”控制的地区提供救援和开发款项1亿美元^②。苏丹核心小组与国会内的达尔富尔联盟一起,在2005—2010年为苏丹战乱地区募集到60多亿美元的人道主义援助。根据美国官方对外开发援助数据库的统计,苏丹是2005—2010年仅次于伊拉克和阿富汗的第三大美援接受国;南苏丹每年接受美国3亿美元发展资金和1.5亿美元的食品援助,首条水泥公路的修建资金就来自美国。

四 推动与阻碍:苏丹和平发展的美国因素(2000—2022)

1. 美国推动的达尔富尔危机和 ICC 困境

巴希尔1989年6月通过军事政变上台,1993年10月改任总统,2011年7月南北分立后任期“清零”,2015年4月第5次连任,2019年4月被推翻下台,是苏丹建国以来执政时间最长的总统。巴希尔长达30年的执政生涯大致可以划分为前中后三个阶段。在1989—2000年的前期阶段,政变起家的巴希尔从热血青年军官成长为老道圆滑的政治领导人,在治国理念上逐渐淡化了始自尼迈里执政晚期的官方伊斯兰化色彩,最终利用掌控的枪杆子战胜了昔日政治导师哈桑·图拉比的笔杆子,结束了军人政权与伊斯兰主义长达十年的政治联姻。在21世纪头十年的中期阶段,巴希尔通过内外两方面的切实发展绩效重构了政权合法性,顺利度过了“斋月决裂”后因为政治信念动摇导致的艰难时期,推动苏丹的国家治理进程达到了新高度。其一,借助中国公司的帮助,成功开发了苏丹的油气资源,初步建立了上下游完整的石化工业体系,加之幸运赶上了国际油价规律性波动长达十年的上涨期,苏丹不仅实现了独立以来持续时间最长的经济强劲增长,而且通过补贴民生、降低电价、免费医疗等多项惠民措施,让民众享受发展成果,得到了军队、中部农业区和喀土穆等地民众的支持。其二,积极拓展国际生存空间,既强化与中俄等大国的经贸和军事联系,缓和与阿拉伯国家世俗政权的关系,又主动结束与美国的敌对状态,在达尔富尔危机和南方独立问题上作出重大妥协,借助外力形成结束内战、实现和平的倒逼机制。

美国政府的强势高调介入是达尔富尔危机演变为全球政治热点的重要外因,时间节点是北达尔富尔州首府法希尔被反政府武装攻陷的2003年2月。当时,苏丹第二次南北内战渐趋平息,为了防

^① 美国国务院:“美国承认南苏丹共和国为主权独立国家”(U.S.Department of State,“U.S.Recognizes Republic of South Sudan as Sovereign, Independent State”),2011年7月9日, <https://history.state.gov/countries/suth-sudam>, [发布日期不祥]/2023-01-20。

^② 罗伯特·柯林斯:《苏丹史》,第275、278页。

止突然升级的达尔富尔危机影响已见曙光的和平进程,也因为美国国内众多民权组织和宗教团体持续施加的强大压力,谋求连任的小布什总统把达尔富尔危机作为了重要的竞选砝码^①,把阻止达尔富尔屠杀当作仅次于伊拉克问题的外交优先政策。从公开谴责、经济制裁、推动“达尔富尔和平与责任法案”通过到数次召集冲突双方调停,布什政府在维护人权、弘扬西方价值观以及充当西方“卫道领袖”等议题上持续发声,承诺提供用于人道主义援助、达尔富尔维和、执行《全面和平协定》以及南苏丹建设的资金,既与民主党克林顿政府因应卢旺达人道主义危机时的无所作为形成对比,又占据道义制高点,转移国内媒体和公众的批评焦点,争取更多的美国非洲裔民众和虔诚基督徒的选票。而事实上,基于自身的超强实力和影响力,美国始终控制着达尔富尔危机的国际化节奏,包括苏丹政府在内的其他各方则处于相对被动的境地,具体表现包括舆论基调由“人道主义危机”向“种族清洗”滑动,指责阿拉伯民兵武装“金戈威德”(Janjaweed)与苏丹政府间的微妙关系,制裁苏丹政府并要求其与联合国和非盟“完全合作”。虽然美国民权组织和宗教团体对达尔富尔危机的理解有偏颇,很多人顽固地把苏丹内战和达尔富尔危机看作是“文明冲突”,亘古已存的尼罗河成了真主和上帝拔河绳索,但这种风起云涌的人道主义关怀和压力确实强化了美国政府对达尔富尔危机的干预态度,很大程度上也反映了美国民众团体活跃的动员能力^②。

从危机处理的视角看,苏丹政府显然对达尔富尔危机的迅速国际化演变缺乏心理准备,基本处于被国际舆论牵着鼻子走的被动境地,或过分强调自身解决问题的能力,竭力淡化问题的严重程度;或以内政为由拒绝外国武力干涉和在境外审判战犯,在接受和执行联合国安理会相关决议的问题上讨价还价等。苏丹政府虽然最终也在国际社会压力下作出了让步和改善,但令国际社会对其能力和诚意产生疑虑。30万人死亡、250万人流离失所、350万人依靠救济生存,触目惊心的数字一再激起很多人谴责苏丹政府的强烈冲动。2005年3月,联合国安理会连续通过了5个涉及苏丹达尔富尔危机的决议,其中的第1593号决议更是赋予国际刑事法院审判涉嫌在达尔富尔地区犯有战争罪和反人类罪的苏丹军政官员,将苏丹的法律地位等同于《罗马规约》缔约国,决定并敦促相关国家与国际刑事法院充分合作。2009年3月和2010年7月,国际刑事法院以危害人类罪、战争罪和种族灭绝罪先后签发了两份针对巴希尔的逮捕令,并向所有不是《罗马规约》缔约国的安理会成员(包括美国)转交了逮捕和移交嫌疑人的请求,巴希尔成为首位被国际刑事法院寻求逮捕的在任国家元首。换言之,因为《罗马规约》的特殊安排、第1593号决议以及《联合国宪章》的效力,苏丹地位已经被等同于缔约国,《罗马规约》第27条第2款据此剥夺了巴希尔作为国家元首的豁免权,而第98条第1款尊重非缔约国豁免权的机制不再适用。

国际刑事法院针对巴希尔的逮捕令是对正确问题的错误答案,目标高尚,程序正义,制止了巴希尔政府国家管理的一些传统措施和做法,让苏丹与世界各国和国际组织的关系复杂化,进一步削弱了巴希尔政权本身对于反政府武装的合法性,客观上并不能有效解决达尔富尔危机的发展滞后根源。而受逮捕令的影响,巴希尔总统在对外出访和参与阿盟、非盟和联合国大会等地区和国际组织事务时就颇费周折,需要提前反复沟通和确认。与此同时,国际刑事法院则根据事态发展针对乍得、肯尼亚、刚果、吉布提、乌干达等国情况持续地作出相关裁决,进一步阐明《罗马规约》第27条和第98条的关系以及巴希尔无豁免权的新理由,指出各当事国的消极合作、拒不逮捕和移交巴希尔违反了国际义务。也正因为如此,世界各国也基于各自立场因应逮捕令,出现了无视、躲避、消极不合作、积极合作等多种态度,该诉讼程序因之长期处于被动搁置状态。2013年,因为不想在是否邀请巴希尔、抓不抓人的问题上惹麻烦,非盟轮值主席国马拉维在最后一刻决定弃权,将峰会主办权交回非盟总部所在国埃塞俄比亚。2015年6月,非盟第25届峰会在南非举行,南非比勒陀利亚高等法院应国际刑事法院请求,签署临时禁令,限制巴希尔离境,迫使后者提前返回苏丹。2017年6月,埃及和埃塞俄比亚呼

① 戴维·霍伊尔:《透视达尔富尔》(David Hoile, *Darfur in Perspective*),欧洲苏丹公共事务委员会(The European-Sudanese Public Affairs Council),伦敦:T.J.国际公司2005年版,第97页。

② 刘瑜:《他人瓦上霜》,《南方人物周刊》2007年第19期,第78页。

吁联合国安理会暂停国际刑事法院对苏丹总统巴希尔的调查,不要危及非洲大陆的和平与安全。

美国政府对国际刑事法院态度复杂,虽然肯定国际刑事法院在维护世界和平与安全方面的作用,但一直没有批准和加入《罗马规约》。对于国际刑事法院签发的事关巴希尔的逮捕令,美国整体上认可、支持,批评安理会的第 1828 号决议是在国际刑事法院处理相关罪恶问题的重要时刻发出了错误信息,阻碍了国际社会消除有罪不罚气氛的努力,但对逮捕令的具体执行态度消极,担心激化矛盾,更担心相关措施会影响遍布世界各地的美国军人。2013 年 9 月,国际刑事法院向美国提出了逮捕和移交巴希尔的请求,美国以“反对苏丹领导人参加联合国大会”为由不给巴希尔办理赴美签证,用简单粗暴的拒绝避免了后续外交难题。

2. 南北分立后苏丹政治发展的美国影响

达尔富尔危机是苏丹数十年来发展严重滞后弊端的集中爆发,不仅在 2003 年后因为内外多重因素演变为严重的人道主义灾难,让当时的巴希尔政府承受了巨大压力,而且危机中崛起的达尔富尔政治势力也是后巴希尔时代苏丹国家发展的最大不确定因素,严重冲击已经延续了两个多世纪的河岸民族主导国家发展的权力格局。美国既是达尔富尔危机期间最活跃的外部因素,迫使巴希尔政府作出了多项重大让步,也是后巴希尔时代苏丹各方势力争相交好的对象,苏丹过渡政府正从主动对美妥协向整体亲美演变,多项配套措施正在落实。

平心而论,巴希尔政府在优势渐趋明显的 2005 年同意签署《全面和平协议》,承认 2011 年 1 月只有南苏丹人参加的“单边公投”为“全民公投”,接受苏丹南北分立的事实,这是北方伊斯兰政治精英们 1956 年以来在南方问题上的最大让步,巴希尔总统本人为此承担了极大的政治风险。苏丹是 21 世纪头十年经济增长最快的北非国家,但仍然是初步脱离赤贫状态的单一经济国家,2011 年的南北分立使刚有起色的经济状况发生重大改变,工业的国内生产总值占比在 2003—2016 年间从 23% 下滑至 3%,物价上涨,货币贬值,财政收入锐减,多次发生过偿还逾期,2017 年的 541 亿美元外债规模占当年 GDP 总额的 94.9%,全国将近 15% 民众的日均生活费达不到 1.9 美元的国际贫困线^①。鉴于南北分立后苏丹在油气和尼罗河水等经济要素上的重大立场改变,也鉴于政治派系间朝秦暮楚地合纵连横等,巴希尔总统执政中期的国家治理顶层设计从实践角度看确实有点超前。更严重的是,由于失去了四分之三的油气资源和五分之四的外汇来源,苏丹政府被迫采取了一系列紧缩措施,包括提高燃料附加税、减少大饼等主食补贴、禁止进口高档奢侈品和成品家具等,巴希尔总统的后期执政不可避免地陷入了多重困境:经济困难和通胀日益引起民众和其他派系势力的不满,出于派系平衡组建的民族和解政府进一步恶化了经济困难和通胀;因为担心下台后遭暗算甚或被引渡至海牙国际法庭受审而不敢交权卸任,出于安全考量的集权和恋栈举动招致更大的敌意和不稳定。

2013 年,受埃及穆尔西政权倒台的影响,全球的政治伊斯兰运动开始退潮,苏丹国内的反政府游行示威不断,巴希尔政府一方面宣布释放所有政治犯,另一方面又镇压民众示威并造成 84 人死亡,这引发了全国大会党内部的又一次分裂,执政架构碎片化特征凸显,社会管控趋于疲弱。2017 年 5 月成立的民族和解政府是苏丹一百多个政党和武装派别数年来“全国对话”的主要成果,本质上是执政党用权力引诱、分化和瓦解反对势力。民族和解政府存在重大体制缺陷,畸高的运行成本造成了巨大财政负担,分歧严重的各党派根本无法就相关事项做出决断,内耗严重,执政能力严重不足,成立仅 16 个月就被重组,21 个月后被完全抛弃。民族和解政府的解体是苏丹社会动乱的前兆,操控者巴希尔本人在两个月之后的 2019 年 4 月就被颠覆下台。引燃苏丹民众积怨的导火索是 2018 年年初削减主食补贴引发的面包涨价,起因是苏丹政府为了获得国际货币基金组织(IMF)的贷款而贸然实施激进的财政与货币政策引发了重大经济危机。民众抗议运动的初期发展轨迹与中东国家经常出现的“大饼革命”并无二致,货币断崖式贬值,通胀率连续高企,国内物价飞涨,面粉、汽油等基本消费品价格成倍增长,银行发生挤兑危机。从 2018 年 8 月巴希尔发表连任声明开始,民众的反政府抗议示威活动开始升级,规模更大,地域更广,也更加有组织。借助社交网络全新组建的“专业人士协会”,在推翻巴希尔的大

^① 陈沫:《苏丹经济发展道路的探索及启示》,《西亚非洲》2018 年第 2 期,第 160 页。

规模反政府民众运动中起到了关键的引领作用,执政 30 年的巴希尔政权逐渐走到了它的命运终点。

自 2019 年 4 月苏丹军方解除巴希尔总统职务以来,虽然苏丹国家的发展进程复杂多变,从军事过渡委员会、主权委员会发展到武装部队两派内战,但巴希尔政府从主动对美妥协向整体亲美演变政治遗产得到了继承和发展。在后巴希尔时代,无论是实现与以色列关系正常化、支持美国和以色列牵头的亚伯拉罕协议(Abraham Accords),还是同意加入《罗马规约》并移交前总统巴希尔到国际刑事法院受审,苏丹过渡政府基本上满足了美国政府的主要诉求,成为美国推动的中东和平“路线图”的组成部分,相应诉求也得到了美国的积极回应:2017 年 10 月解除了对苏丹长达 20 年的经济制裁,2019 年 12 月将苏丹从“违反宗教自由国家名单”除名,2020 年 12 月把苏丹从“支恐国家”名单中移除,2021 年 6 月决定全面恢复美苏外交关系正常化。2022 年 9 月 1 日,美国驻苏丹大使约翰·戈弗雷(John Godfrey)正式履新,是 25 年来的首位美国驻苏大使,正式结束了苏美之间的第二次外交中断期。

五 结 语

苏美关系是 20 世纪前现代边缘国家与体系内霸权国双边关系发展的典型个案。1946—1953 年,埃及和英国围绕着苏丹主权地位问题展开激烈博弈,作为英埃谈判进程中的“第三方”,美国在谈判陷入僵局时成功推动了《关于苏丹自治和自决协定》的签署,帮助苏丹获得自治权与自决权,对战后中东地区的力量对比和非殖民化进程产生了重要影响。在 1956—1985 年的美苏冷战对峙背景下,苏丹经历了两轮议会制政府与军事强人政府的国家治理交替尝试,基于当时的国内现状和国际情势,苏丹对外弃苏就美,对内平息内战,开启了一段难得的和平建设时期。美国在与苏联争夺对苏丹的影响力方面胜出,成为这一时期苏丹和平与发展的最重要推手,苏美关系在尼迈里政府时期达到了新高度。在 20 世纪 80 年代,基于全球性宗教复兴的时代背景,苏丹的国家治理路线围绕着《九月法令》的存废在全面伊斯兰化和多元世俗化之间摇摆,南北矛盾再度激化成惨烈内战,整个国家在历经半个世纪的统一实践后最终选择南北分立。美国是南苏丹独立运动的重要外部支持力量和 2011 年国家诞生的“助产士”,却在南苏丹独立后的建设进程中日益沦为了被批评的对象,很多时候被描述成故意/恶意的破坏性因素。强大如美国者已经被证明无法给复杂的苏丹/南苏丹事务提供正确的解决方案,其间教训值得其他相关国际关系行为体警惕和反思。

20 世纪的国际秩序激荡变革,历经两次世界大战的惨烈调整和新科技革命的强力推动,英国引领的“大不列颠秩序”最终演变为美国主导的“美利坚秩序”,国际体系从“工业化中心国+殖民地”演变为“中心国+半边缘国家+边缘国家”,但二者本质上都是霸权体系。在此过程中,逐渐主导国际新秩序的美国没有卷入与中东国家长期血腥的冲突,没有直接统治过中东国家的土地或者发展肮脏的帝国主义制度,反而自诩是人类社会的“山巅之城”,外交政策始终有浓厚的理想主义色彩。具体而言,美国提出了支持民族自决、反对殖民主义等激动人心的立场和主张,在中东多地建立了美国大学等文化机构,推动海湾地区从奥斯曼帝国边缘地带跃升为全球油气资源富集区,与沙特等国建立了“石油换安全”的可靠联盟,长期被普遍看作是与英法殖民行径截然不同的充满善意的国家,是时代进步的代表和象征^①。美国纽约中央公园矗立的图特摩斯(Thutmose)时代方尖碑(公元前 1450 年),就是埃及方面感谢美国不干涉埃及事务而赠予的礼物^②。从贝鲁特美国大学毕业的第一批苏丹籍学生在戈登纪念学院成功开展罢课斗争,深刻影响了 1924 年后接受教育的一代人,激励后者组建“毕业生大会”(Graduates Congress),推动苏丹最终获得了国家独立^③。

然而,这种优越的地缘政治位置以及充满希望的双边关系,本质上是美国对中东乃至世界事务秉持“整体超脱”战略的必然结果,带有一定的虚幻性和局限性。和所有旁观者一样,尚未深度参与中东事务的美国对当事者英法等国的批评总是很正确,总能够很容易地占据道义制高点,迎合了中东国家

① 高祖贵:《伊斯兰世界:美国的霸权支轴》,《国际资料信息》2004 年第 8 期,第 2 页。

② Witold Rybczynski 著,陈伟新、Michael Gallagher 译:《纽约中央公园 150 年演进历程》,《国外城市规划》2004 年第 2 期,第 69 页。

③ 迈基·希贝卡:《独立的苏丹》,第 809 页。

和民众反对英法等欧洲列强殖民统治的期望,被视为反抗英法殖民统治、争取民族独立的当然同盟。在 20 世纪下半叶,随着全球霸权地位的逐渐确立和不断伸展,美国对中东事务的解读和参与越来越具体,在中东的利益存在日益广泛深入,不同的利益目标导致了具体政策的复杂性以及内在矛盾,例如在努力充当阿以争端调解人的同时又坚定地充当以色列的安全盟友等,美国中东政策的具体弊端和负面影响在深度参与中逐渐显露,最终在巴以冲突的刺激与催化下逐渐引起了中东国家民众的普遍批评和反对。在一些中东国家的官方话语里,夸大来自美国的威胁和持久地唱衰美国成为一种政治正确,在某些事务上嘲笑和埋怨美国“是唯一比足球更流行的全球性运动”^①。

作为现存国际体系的霸权和领导国家,美国对中东事务的介入和参与始终不可或缺,对中东国家而言是一种可以凭恃、必须重视且无法回避的重要外部因素。美国既是一些国家/阶层最重要的安全保障,是中东事务最具权威的调解方,例如科威特/萨巴赫家族、卡塔尔/阿勒萨尼家族、强邻环伺的以色列等,也是一些国家/阶层长期以来最大的发展障碍,例如 1979 年后的伊朗/教士集团、1990—2003 年的伊拉克/萨达姆家族、1980—2011 年的利比亚/卡扎菲家族等。更宏观地看,从 20 世纪前期的被羡慕、被欢迎到 20 世纪后期的被批评、被憎恨,美国的对外参与和国家形象出现了巨大落差,既有德国、日本和韩国等民主化改造的成功典范,也出现了 1975 年的西贡、1979 年的德黑兰、2021 年的喀布尔等众多难堪的失败个案,其中的关键因素,不仅是美国从中东乃至国际事务可有可无的旁观批评者变成了无法回避的深度参与者,更在于全球化时代提供公共产品的代价已经超越了单个国家的能力限度。推而广之,任何一个大国,只要从中东事务的旁观者变成了深度参与者,外交布局超过了自身的安全需要和能力限度,其在中东的国家形象和境遇演变就非常可能重复 20 世纪美国在中东的祚运轨迹,从被羡慕和被欢迎滑落到被批评和被憎恨。

收稿日期 2023—03—18

作者王猛,历史学博士,西北大学中东研究所研究员。陕西,西安,710127。

Sudan and the United States: The Evolution of Relations Between a Pre-Modern Marginal State and a Systemic Hegemonic Power, 1946—2022

Wang Meng

Abstract: Sudan is one of the least developed pre-modern states in the world, and the United States is the hegemonic power that has lasted until now since the end of the Second World War. The evolution of the relationship between Sudan and the United States from 1946 to 2022 embodies many elements in the relationship between pre-modern marginal states and hegemonic powers within the global system. During the struggle for independence between 1946 and 1955, the US was an important “third party” in the negotiations between Egypt and Britain over Sudan’s sovereign status, objectively contributing to the process of Sudan’s decolonization. In the context of the global Cold War between 1956 and 1985, Sudan underwent two rounds of alternating civilian and military governments, and Sudan-US relations reached new heights under the Nimeiri government. Between 1980 and 2011, after more than half a century’s unification, the Sudanese state finally opted for a North-South divide, and the US was the most active external factor during the Darfur crisis and an important “midwife” to the birth of the South Sudan. In the post-Bashir era, the policy of Sudan’s transitional government has been evolving from an active compromise with the US to an overall pro-US approach, and the US has been the object of favours for all Sudanese forces and the most authoritative mediator of Sudanese affairs.

Keywords: Sudan; South Sudan; United States; Darfur Crisis

【责任编辑 周祥森】

^① 托马斯·L·弗里德曼:《前所未闻》(Thomas L. Friedman, “Never Heard That Before”),《纽约时报》(*The New York Times*), 2010—01—30,第 A12 版。