

# 国际正义与武装组织的 治理困境\*

——以国际刑事法院与上帝抵抗军为例

颜琳

**【内容提要】** 冷战结束后,一些国家的国内武装冲突不断涌现,在一国武装部队与非国家行为体之间爆发的“新战争”中,武装组织的暴行引起了国际社会的关注。针对乌干达的国内冲突和上帝抵抗军的暴行,国际刑事法院以战争罪、反人类罪为由,指控科尼等五名上帝抵抗军领导人。但国际刑事法院的介入还面临着诸多困境:正义理念与逻辑的冲突、政治观与法律观的矛盾、外界对其干预条件与法律效力的质疑。这些都凸显了西方与非洲地方之间不同治理价值观与规范的冲突、国际刑事法院的偏见与双重标准、缺乏对和平进程与儿童保护的重视等因素。鉴于当地人对和解与安全的渴望远远高于对正义与惩罚的追求,解决乌干达北部地区冲突和上帝抵抗军问题,仅依靠国际法的惩罚与威慑是不够的,必须综合考虑各种因素,平衡各方利益。这包括重视当地的司法方式和冲突解决实践,重视武装冲突解决的参与进程,大力支持和促进乌干达北部地区的经济建设与发展,加强对非洲地区的和平建设。

**【关键词】** 武装组织;国际刑事法院;上帝抵抗军;全球治理;冲突解决

**【作者简介】** 颜琳,湖南师范大学公共管理学院讲师。(长沙 邮编:410081)

**【中图分类号】** D815 D99 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550

(2014)03-0069-18

\* 本文系湖南师范大学公共管理学院青年教师科研基金项目、外交学院卢静教授主持的2012年度教育部人文社会科学研究一般项目(项目编号:12YJAGJW008)的阶段性成果,《世界经济与政治》杂志的匿名评审专家对本文提出了宝贵意见,在此一并致谢,文中疏漏由笔者负责。

## 一 引言

冷战结束后,一些国家国内长期被压抑的民族、宗教、种族、权力争夺等矛盾不断激化,国内武装冲突爆发的次数和频率明显多于国家之间的战争。<sup>①</sup>按照武装冲突的参与者进行划分,国家间战争属于旧战争,国家武装部队与非国家行为体之间的武装冲突被称为新战争。<sup>②</sup>在新战争中,许多武装组织<sup>③</sup>肆意袭击与杀戮当地平民、攻击和劫持国际人道主义救援人员、绑架和强制招募儿童兵,引发了大量人道主义危机,进而引起了国际社会的严重关注。20世纪80年代末,上帝抵抗军(Lord's Resistance Army)在乌干达北部地区兴起,该武装组织武力反抗乌干达政府、袭击并屠杀平民、强制招募和使用大量儿童兵。<sup>④</sup>随着上帝抵抗军活动区域的扩大,乌干达北部地区冲突外

① Heidelberg Institution for International Conflicts Research, *Conflict Barometer 2010*, p.2, [http://www.hik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer\\_2010.pdf](http://www.hik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf), 登录时间:2013年5月9日。

② 新战争的特征包括:越来越多非国家行为体的参与,战斗呈非传统形式,轻小武器的非法扩散、恐怖主义的国际化、袭击目标不区分战斗员与平民。本文主要研究武装组织与主权国家政府之间的战争,不考虑恐怖组织等非国家行为体与主权国家政府之间的战争。参见 Edward Newman, "The 'New Wars' Debate: A Historical Perspective is Needed," *Security Dialogue*, Vol.35, No.2, 2004, pp.173-189; Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, London and New York: Zed Books, 2001。

③ 武装部队(armed forces)是指隶属于国家政府的武装力量,而武装组织(armed groups)通常是国家政府权威的挑战者。在本文中,武装团体、反叛团体与武装组织是相互通用的概念。根据对领土的控制以及主权国家政府对其承认的程度,国际法学者区分了叛乱团体、反政府武装和交战团体三个概念。叛乱团体只有在发展成为反政府武装时,国际法才视其为国际法权利与义务的承载主体。对反政府武装的承认至少要满足以下条件:“国际法对于构成国际法主体的要求是比较宽松的,简言之:(1)叛乱团体必须证明他们已有效控制了一国的部分领土;(2)内乱应达到一定强度,并持续一段时间,而不仅仅是骚乱或者零星、短期的暴力事件;(3)最终要由各个国家(包括内乱爆发的国家和其他国家)通过(暗中地)承认或拒绝承认,来评价其是否满足这些要求。”参见安德鲁·克拉帕姆著,李静译:《武装冲突中非国家行为体的人权保护义务》,载朱文奇主编:《国际人道法文选2006》,北京:法律出版社2008年版,第275-276页;贾兵兵:《国际人道法简明教程》,北京:清华大学出版社2008年版,第157-160页;Antonio Cassese, *International Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p.125。

④ 在奥博特(Apolo Milton Obote)统治时期,乌干达北部地区的阿乔利人(Acholi,约占乌干达总人口的4%)在政府、军队等重要部门任职,而乌干达南部地区的班图人(Bantu,约占乌干达总人口的2/3)遭到打压。1986年穆塞韦尼(Yoweri Kaguta Museveni)领导全国抵抗军(National Resistance Army, NRA,后改为乌干达人民国防军,Uganda People's Defense Force, UPDF,主要是班图人)击败乌干达全国解放军(Uganda National Liberation Army,主要是阿乔利人),并在掌权后全面打压和清洗阿乔利人在政府与军队中的势力。部分乌干达全国解放军成员组织成立了乌干达人民民主军(The Uganda People's Democratic Army, UPDA),试图通过暴力从穆塞韦尼手中夺回政权,从而获得了许多阿乔利人的信任和支持。1987年4月末,艾丽丝·拉奎娜(Alice Auma Lakwena)领导成立了圣灵运动(the Holy Spirit Movement, HSM),逐渐吸纳部分乌干达人民民主军,反抗穆塞韦尼政权。在圣灵运动失败后,1987年年底,约瑟夫·科尼领导圣灵运动、乌干达人民民主军以及其他反政府武装运动的残余势力,组建了上帝抵抗军,继续与乌干达政府及其全国抵抗军进行战斗。参见 Heike Behren, *Alice Lakwena & the Spirits: War in Northern Uganda 1986-1996*, London and Athens: James Currey, 1999; Anthony Vinci, *Armed Groups and the Balance of Power: the International Relations of Terrorists, Warlords and Insurgents*, London and New York: Routledge, 2009, pp.90-92, p.152。

溢至苏丹共和国<sup>①</sup>、刚果民主共和国、中非共和国。上帝抵抗军的暴行不仅严重侵犯了平民、儿童的安全和发展权益,也对乌干达北部地区以及周边国家的和平与安全构成了严重的威胁。基于维护司法正义与重建和平的原则,国际刑事法院(ICC)决定介入并起诉五名上帝抵抗军的指挥官。但是,国际刑事法院的干预及其效果遭到了乌干达北部地区诸多普通民众、神职人员、人权活动分子的质疑和批评。

乌干达北部地区冲突以及上帝抵抗军活动的情势反映了国际正义难以实现与武装组织肆意妄为的治理困境,同时也为研究者提出了几个值得深思的问题:在什么情况下,国际刑事法院独立的检察官应该干预国内冲突?国际司法干预是否恰当,可否通过其他手段和途径来帮助受害者实现正义?国内和解能否与追求正义、尊重人权并行不悖呢?西方式的正义与治理理念能否与当地社会传统的价值观相契合,并真正实现乌干达北部地区的和平呢?对这些问题的思考和回答,将有助于我们增进对武装组织治理困境的理解,并更好地解决武装组织造成的人道主义危机,促进国家政府与武装组织的和解,进而建设和平,促进发展。

## 二 国际刑事法院起诉上帝抵抗军

1998年7月17日,联合国设立国际刑事法院,全权代表外交会议通过了《国际刑事法院罗马规约》(简称《罗马规约》)。《罗马规约》第一条就国际刑事法院的地位、性质和目的做出了明确的规定:“国际刑事法院为常设机构,有权就本约所提到的、受到国际关注的最严重犯罪对个人行使其管辖权,并对国家刑事管辖权起到补充作用。本法院的管辖权和运作由本规约的条款加以规定。”<sup>②</sup>国际刑事法院还界定了种族灭绝罪、反人类罪、战争罪<sup>③</sup>和侵略罪等最严重犯罪,并规定《罗马规约》必须获得60个国家的签署和

<sup>①</sup> 根据苏丹共和国内战双方2005年达成的《全面和平协议》以及2011年1月苏丹共和国南部地区的公投结果,绝大多数的选民赞成南部地区从苏丹共和国分离,建立独立国家。2011年7月9日,南苏丹共和国正式宣布独立。在南苏丹共和国独立之前,上帝抵抗军的活动区域主要集中在苏丹共和国南部地区,参见 Sverker Finnström, *Living with Bad Surroundings: War, History, and Everyday Movements in Northern Uganda*, Durham: Duke University Press, 2008, pp. 84-91; Gérard Prunier, “Rebel Movements and Proxy Warfare: Uganda, Sudan and the Congo (1986-99),” *African Affairs*, Vol. 103, Issue 412, 2004, pp. 359-383; Mareike Schomerus, *The Lord's Resistance Army in Sudan: A History and Overview*, Geneva: The Small Arms Survey, 2007, [http://www.ecoi.net/file\\_upload/1002\\_1257163855\\_swp-8-lra.pdf](http://www.ecoi.net/file_upload/1002_1257163855_swp-8-lra.pdf), 登录时间:2013年5月9日。

<sup>②</sup> 《国际刑事法院罗马规约》,第1条, <http://www.un.org/chinese/work/law/Roma1997.htm>, 登录时间:2013年5月9日。

<sup>③</sup> 《国际刑事法院罗马规约》第8(2)条详细界定了战争罪的内容,其中明确规定,在非国际性武装冲突中,武装组织或者武装集团招募和使用儿童兵将构成战争罪。

批准方能生效。前联合国秘书长科菲·安南(Kofi Atta Annan)评价道:“国际刑事法院即将成立的前景,让我们看到了普遍正义的希望,这一个简单的、令人兴奋的希望。这个希望快要实现了。我们将始终不懈地朝着这个目标尽自己的努力。我们希望你们……也尽你们的努力,共同奋斗,确保没有一个统治者、国家、军人集团或者军队能够在任何地方侵犯人权并逍遥法外。只有到那时,在远离我们的地方那些陷入战争和冲突中的无辜人民才能放心,知道自己也得到了正义的保护,可以高枕无忧,并且知道,他们也享有权利,侵犯权利的人将会受到惩罚。”<sup>①</sup>2002年7月4日,国际刑事法院正式成立。<sup>②</sup>

1999年3月17日,乌干达签署了《罗马规约》,并于2002年6月14日批准。2003年12月16日,乌干达向国际刑事法院检察官办公室(Office of the Prosecutor)提交了有关上帝抵抗军在乌干达北部地区实施犯罪行为的情势。<sup>③</sup>这是国际刑事法院自成立后接受的第一个重大案件,并很快成为了一个重点关注的议题。根据《罗马规约》第十四条:“缔约国可以向检察官提交显示一项或多项本法院管辖权内的犯罪已经发生的情势,请检察官调查该情势,以便确定是否应指控某个人或某些人实施了这些犯罪。在提交情势时,(缔约国)应尽可能具体说明相关情节,并附上提交情势的国家所掌握的任何辅助文件。”<sup>④</sup>但是,缔约国政府对这一情势的提交并不会自动生成一项调查,而且检察官也并不一定有义务去进行调查。像其他任何资料来源一样,这仅仅为检察官提供了一些资料,注意到那些可能已经实施的罪行。换言之,检察官可以自行根据有关国际刑事法院管辖权内的犯罪资料开始调查。在决定是否开始调查时,检察官会考虑到下列要点:“1. 检察官掌握的资料是否提供了合理根据,可据以认为有人已经实施或正在实施本法院管辖权内的犯罪;2. 根据第十七条,该案件是否为可予受理或将可予受理;3. 考虑到犯罪的严重程度和被害人的利益,是否仍有实质理由认为调查无助于实现公正。如果检察官确定没有进行调查的合理根据,而且其决定是完全基于上述第3项做出的,则应通知预审分庭。”<sup>⑤</sup>2004年1月29日,国际刑事法院首席

① 参见国际刑事法院网站关于国际刑事法院的概述, <http://www.un.org/chinese/law/icc/overview.htm>, 登录时间:2013年12月6日。

② 截至2013年5月1日,已经有122个国家批准了《罗马规约》。美国、中国、以色列、日本、俄罗斯、印度等国家没有签署或批准《罗马规约》。 [http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/about%20the%20court/icc%20at%20a%20glance/Pages/icc%20at%20a%20glance.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/about%20the%20court/icc%20at%20a%20glance/Pages/icc%20at%20a%20glance.aspx), 登录时间:2013年7月9日。

③ The Hague, “President of Uganda Refers Situation Concerning the Lord’s Resistance Army (LRA) to the ICC,” January 29, 2004, <http://www.icc-cpi.int/php/index.php>, 登录时间:2013年9月9日。有关国际刑事法院调查和起诉的相关人物以及进展的详细数据,参见 [http://en.wikipedia.org/wiki/International\\_Criminal\\_Court](http://en.wikipedia.org/wiki/International_Criminal_Court), 登录时间:2013年12月6日。

④ 《国际刑事法院罗马规约》第14条。

⑤ 《国际刑事法院罗马规约》第53(1)条。

检察官路易斯·奥坎波(Luis Moreno Ocampo)与乌干达总统约韦里·穆塞韦尼(Yoweri Kaguta Museveni)在伦敦召开联合新闻发布会,公开表示有信心对上帝抵抗军进行调查和审判。2004年7月29日,奥坎波宣布将正式对上帝抵抗军已经和正在实施的犯罪进行调查。2005年7月8日,国际刑事法院第二预审分庭发出了对约瑟夫·科尼(Joseph Kony)、文森特·欧迪(Vincent Otti)、拉什卡·鲁克维亚(Raska Lukwiya)、奥考特·奥德汉波(Okot Odhiambo)、多米尼克·昂文(Dominic Ongwen)五名上帝抵抗军领导人的逮捕令。<sup>①</sup>2005年10月13日,国际刑事法院宣布起诉和逮捕科尼等五名上帝抵抗军领导人。他们被指控犯有战争罪、反人类罪,涉及谋杀、绑架、性奴役、残害、强制招募和使用儿童兵等罪行。

### 三 上帝抵抗军的治理困境

针对上帝抵抗军五名指挥官的逮捕令是国际刑事法院签发的第一份逮捕令,从而具有开拓性意义。但是,事情并没有按照预期发展,而且国际刑事法院的干预及其执行效果也招致了大量的质疑与批评。迄今为止,科尼等五名上帝抵抗军领导人不仅没有被逮捕,而且在2006年至2008年举行的朱巴和谈中,如何停止或者规避国际刑事法院的法律进程成为了和谈的一个潜在的话题。<sup>②</sup>可以说,由于国际刑事法院的介入,上帝抵抗军问题的解决在某种程度上陷入了困境。<sup>③</sup>

首先,正义理念与逻辑的冲突。在解决上帝抵抗军问题时,一个核心的争论焦点就是有关正义的相互冲突的解释。国际刑事法院、阿乔利人就究竟应该优先考虑应报式正义(retributive justice)还是修复式正义(restorative justice)存在争议。<sup>④</sup>应报式正

① 据报道,2006年8月12日,拉什卡·鲁克维亚在与乌干达政府军的交火中死亡;而文森特·欧迪因被指在朱巴和谈进程中接受了乌干达政府的贿赂,于2007年被科尼下令处死。其他三名遭受指控的指挥官仍在逃亡中。

② Tim Allen, "Bitter Roots: The 'Invention' of Acholi Traditional Justice," in Tim Allen and Koen Vlasenroot, eds., *The Lord's Resistance Army: Myth and Reality*, London and New York: Zed Books, 2010, p. 242.

③ Adam Branch, "International Justice, Local Justice," *Dissent*, Vol. 51, No. 3, 2004, pp. 22-23; Adam Branch, "The Political Dilemmas of Global Justice: Anti-Civilian Violence and the Violence of Humanitarianism, the Case of Northern Uganda," Ph. D. Dissertation of Columbia University, 2007; Adam Branch, "Uganda's Civil War and the Politics of ICC Intervention," *Ethics and International Affairs*, Vol. 21, No. 2, 2007, pp. 179-198.

④ Lucy Hovil and Joanna R. Quinn, *Peace First, Justice Later: Traditional Justice in Northern Uganda*, Kampala: Refugee Law Project, 2005, <http://www.refugeelawproject.org>, 登录时间:2013年7月9日; Erin K. Baines, "The Haunting of Alice: Local Approaches to Justice and Reconciliation in Northern Uganda," *International Journal of Transitional Justice*, Vol. 1, 2007, pp. 91-114; Stephen Arthur Lamony, *Approaching National Reconciliation in Uganda: Perspectives on Applicable Justice Systems*, Kampala: Uganda Coalition on the International Criminal Court, 2007; Kamari Maxine Clark, *Fictions of Justice: The International Criminal Court and the Challenge of Legal Pluralism in Sub-Saharan Africa*, New York: Cambridge University Press, 2009, p. 119.

义的逻辑是,犯罪人应当为其犯罪行为承担司法责任,接受法律的谴责、惩罚、刑罚,从而实现和维护正义。但是,应报式正义的目的不是刑罚,其根本目的在于确保刑罚的正义性。一般来说,应报式正义主张通过审判、惩罚和刑罚,做到有罪必罚、重罪重罚,从而维护司法公平和正义,进而预防和威慑犯罪行为。修复式正义是在反思与批判应报式正义的基础上发展而来的。有学者归纳了修复式正义理论的三个特征:其一,修复式正义理论强调犯罪不仅是对法律的违反,对政府权威的侵犯,更是对被害人、社会甚至犯罪人自己的伤害。其二,修复式正义理论强调刑事司法程序应有助于对这些伤害进行弥补。其三,修复式正义理论反对政府对犯罪行为的社会回应方面的权力独占,提倡被害人、社会对司法权的参与。<sup>①</sup>因此,修复式正义的基本目标在于平衡加害人、被害人、社区及社会利益,努力促成多元关系社群的动态和谐,而非仅仅终止于判决或惩罚,满足于非单纯形式化或抽象化的社会安全或正义之名。从根本上讲,修复式正义在于追求与实现和谐正义。<sup>②</sup>

总部设在海牙的国际刑事法院及其检察官倾向于应报式正义,坚持实施暴行和杀戮的人应该为其罪行负责。在他们看来,为实现和维护正义,需要对加害人的犯罪行为进行惩罚。只有通过恢复和捍卫司法正义,才能够在此基础上重建和平。如果不对加害人进行公开的审判和处以刑罚,那么将难以疏解受害者的怨恨心理,从而无法洗净历史的伤口,促进国家和解以及重建和平。司法审判和惩罚也有助于吓阻暴力和杀戮。在涉及族裔冲突和武装冲突等情况下,暴力会带来更多的暴力,杀戮是一个冤冤相报的恶性循环。如果能够保证至少有一些犯了战争罪或灭绝种族罪的人会受到审判,就能起一种吓阻作用,增大结束冲突的可能性。20世纪90年代,前南斯拉夫和卢旺达分别设立了两个特设国际刑事法庭,目的就是希望加快结束暴力冲突,并防止它的再次发生。在国际刑事法院及其检察官看来,对人权的保护驱动了国际人道主义法的发展,这就要求惩罚各种反人类的罪行,并且严格限制国家赦免的范围。也就是说,国际法优先于国内法。基于这些理由,国际刑事法院针对五名上帝抵抗军领导人提起控诉,发出逮捕令。

乌干达北部地区的民众更倾向于支持修复式正义。尽管深受上帝抵抗军的折磨,但为早日结束冲突、重建和平,当地民众、援助工作者、基督教神职人员、人权活动分子惊人地一致认为,国际刑事法院的干预可能是毫无益处的,刑事审判的定罪并不是一

<sup>①</sup> John R. Gehm, "Victim-Offender Mediation Programs: An Exploration of Practice and Theoretical Frameworks," *Western Criminology Review*, Vol. 1, No. 1, 1998, p. 17.

<sup>②</sup> 李建华、张善焱:《修复式正义:基于刑事司法展开的伦理》,载《道德与文明》,2006年第6期,第54页。

个得到了普遍认可的司法途径。在他们看来,和解优先于惩罚,大赦和真相告知比对犯人的惩罚是更可接受的,尤其是那些受害者能够获得某种形式的补偿。<sup>①</sup>他们坚持的修复式正义是:如果一个人犯罪了,行凶者应公开地、真诚地承认自己的罪行,并且不带恐惧或者羞耻地忏悔,而且由行凶者家庭和宗族承担支付赔偿的集体责任。<sup>②</sup>例如,如果一个人被蓄意地杀害,那么行凶者宗族按照传统习俗,必须要向受害者一方支付赔偿,以重建受害者和行凶者两个宗族之间的联系。在此,赔偿不仅仅是行凶者的责任,而且牵涉其整个家庭和宗族,赔偿同时还作为一种修复关系、重建社会凝聚力的机制。即便杀害是意外造成的,例如一起交通事故,那么也需要向受害者家庭与宗族支付赔偿,赔偿的东西一般是山羊、牛或者相当的现金。尽管在乌干达北部地区,阿乔利人、兰吉人等宗族部落有着不同形式的和解仪式,但是它们都包括涤罪(purification)、忏悔、赔偿、和解、庆祝这些基本的要素。<sup>③</sup>

其次,政治观与法律观的矛盾。一般而言,政治注重和解与宽恕,而法律的目的是维护正义和量罪而罚。换言之,法律意味着原则至上,而政治则充分考虑现实。国际刑事法院旨在通过强有力的惩罚来吓阻暴力和杀戮,恢复和捍卫司法正义,进而重建和平。然而,国际刑事法院所认可的收益是建立在这一假定的基础之上,即一国必须充分稳定和安全,并且就哪些构成了最恰当的司法机制达成了共识。但是,在乌干达北部地区冲突中实现和解与追究责任存在一定的冲突,从而使得实现和平与追求正义变得更加困难。当地人对国际刑事法院干预所带来的实际效果存在疑虑,这包括国际刑事法院能否真正地保护脆弱群体,尤其是儿童与证人;能否有效地吓阻上帝抵抗军的暴力与杀戮,而不是加剧了当地的暴力;是否会破坏脆弱的朱巴和平进程,进而阻碍乌干达北部地区冲突的解决。

从政治的角度而言,2006年开启的朱巴和平进程曾经为解决上帝抵抗军问题,恢复和重建乌干达北部地区的和平与经济带来了一线曙光。<sup>④</sup>从政治上说,允许科尼等上帝抵抗军的高级指挥官参与谈判,在一定程度上授予了他们某种程度的政治合法性(如果不是道德上的合法性的话),而且还赋予了谈判议程的可信性。也有人认为科尼希望通过参加和平谈判来延缓或者避免国际刑事法院的逮捕。的确,乌干达政府曾

① Tim Allen, "Bitter Roots: The 'Invention' of Acholi Traditional Justice," p. 244.

② Chris Dolan, *Social Torture: The Case of North Uganda*, New York and Oxford: Berghahn Books, 2009, p. 172.

③ 有关这些传统仪式的详细介绍,参见 Stephen Arthur Lamony, *Approaching National Reconciliation in Uganda: Perspectives on Applicable Justice Systems*, pp. 8-14.

④ 2004年12月至2005年2月初,乌干达政府与上帝抵抗军有着短暂的接触与对话,但是双方并未达成任何停火协议。2006年,乌干达政府和上帝抵抗军开启了朱巴和谈。

经宣称出于和平的目的,有可能考虑对科尼等五人进行特赦,或者按照传统的司法正义来审判科尼等人的罪行。根据乌干达政府主办的官方报纸《新视野》(New Vision)的报道:“乌干达政府计划要求国际刑事法院放弃对上帝抵抗军五名领导人战争罪和反人类罪的指控,一旦一项和平协议得以达成以及双方达成一个替代性的司法体系。”<sup>①</sup>国际危机集团建议,可以在乌干达设立高等法院的特别法庭,单独审判科尼等人,从而取代和规避国际刑事法院的起诉和审判。<sup>②</sup>但是,在上帝抵抗军参与朱巴和谈后,国际刑事法院还是一直坚持要逮捕和起诉科尼等人,拒绝对他们进行豁免或赦免。也就是说,无论参加还是拒绝和谈,和谈成功抑或失败,科尼等人都面临着国际刑事法院的指控和起诉。鉴于此,国际刑事法院不仅很难说服科尼等人放弃武装斗争、释放儿童兵,而且对当时正在进行的朱巴和平进程制造了一个难题。原上帝抵抗军朱巴和谈代表团团长大卫·马特桑戈(David Nyekorach Matsanga)在接受采访时表示:“国际刑事法院的司法正义并不是(解决乌干达北部地区冲突)最好的方法。我们需要的是能够治愈战争创伤、带来永久和平的司法正义。逮捕科尼、在海牙法庭审判科尼,却留下加兰巴国家公园1万多名上帝抵抗军战斗人员,这只会导致上帝抵抗军内部产生新的领导人以及战争的继续。我们认可国际刑事法院作为国际组织的权威,但是国际刑事法院的所作所为并不能给乌干达带来持久的和平。”<sup>③</sup>阿乔利人也希望赦免科尼等五人,早日启动与上帝抵抗军的谈判,缔结全面和平协议以结束乌干达北部地区冲突。在乌干达的许多非政府组织和法律专家认为,出于“正义利益(interests of justice)”的考虑,国际刑事法院的检察官应该停止在乌干达北部地区的调查和逮捕令,允许乌干达开展和平谈判。只有这样做,道德、法律和政治问题才能够在一个地区性和历史性复杂的情境中得到有效的解决,而且地方的司法机制才能得以执行。而国际刑事法院及其首席检察官坚持认为,当个人涉嫌犯下严重的罪行,并且煽动和挑起了系统的、广泛的暴行时,那么这一决定将会设置一个令人不安的先例;在最坏的情况下,政治和解甚至会沦为对暴行的妥协和纵容。鉴于此,他们仍然坚持拒绝让国际刑事法院的决定服从国家的赦免条款,坚信对战争罪和反人类罪等罪行的赦免只会削弱建设一种持久和平的努力。

① “LRA Accept Responsibility for War Crimes,” *New Vision*, June 22, 2007.

② International Crisis Group, “Northern Uganda: The Road to Peace, with or without Kony,” *Africa Report*, No. 146, Nairobi/Brussels: ICG, December 10, 2008, p. iii, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/uganda/146-northern-uganda-the-road-to-peace-with-or-without-kony.aspx>, 登录时间:2013年12月7日。

③ African Press International, “Matsanga: I Resigned for the Truth,” May 17, 2008, <http://africanpress.me/2008/05/17/matsanga-i-resigned-for-the-truth/>, 登录时间:2013年12月7日。

2008年5月25日,科尼拒绝与乌干达政府签署《最终和平协议》,也不愿履行已经签署的四项和平协议。科尼说,他宁愿战死在丛林,也不愿将自己的命运交给乌干达政府或者国际刑事法院。<sup>①</sup>2008年12月14日,乌干达人民国防军联合刚果民主共和国武装力量、苏丹人民解放军,发起“雷电行动(Operation Lighting Thunder)”,对上帝抵抗军在加兰巴国家公园的大本营进行狂轰滥炸,旨在击毙或者抓捕科尼等高级指挥官,彻底消灭上帝抵抗军。至此,朱巴和谈已经进入死胡同,而之前达成的四项协议也沦为空文。简而言之,国际刑事法院的干预在政治上产生了非本意的后果。一方面,国际刑事法院的逮捕令在一定程度上阻碍了联合国等国际组织与上帝抵抗军开展直接对话;另一方面在一定程度上打击了科尼等人参与和谈、释放儿童兵的积极性,从而不利于朱巴和平进程的发展。总而言之,国际刑事法院的法律观以法律至上和应报式正义为核心原则,从而与当地人以结束冲突与和平建设为核心的政治观存在严重的冲突。

再次,外界对国际刑事法院的干预条件与法律效力的质疑。其一,对国际刑事法院“补充性”干预的解读。《罗马规约》在序言中强调,根据本规约设立的国际刑事法院对国内刑事管辖权起补充作用,并且在第17、18、19条详细地阐明了可予以受理或者不受理案件的条件、标准与程序。<sup>②</sup>根据“受害者的利益”与“正义的利益”,国际刑事法院可以在任何可能的时候补充国家的司法进程,进而展开相关的行动。但是,《罗马规约》并没有清晰地解释“补充性”应该如何被解读。如果说国际刑事法院的干预是补充性的,那么只要乌干达政府能够对其国内的犯罪行为进行充分调查和审判,国际刑事法院对上帝抵抗军指挥官的起诉和逮捕令是可以被撤销的。或者说,一旦乌干达北部地区传统的司法正义被纳入至乌干达的国家法律体系,那么它们可以以此来

<sup>①</sup> Ronald R. Atkinson, “‘The Realists in Juba’? An Analysis of the Juba Peace Talks,” in Tim Allen and Koen Vlassenroot, eds., *The Lord's Resistance Army: Myth and Reality*, London and New York: Zed Books, 2010, p. 220.

<sup>②</sup> 《国际刑事法院罗马规约》第17条详细地阐明了不可受理案件的条件:“(一)考虑到序言第十段及第一条,在下列情况下,本法院应断定案件不可受理:1. 对案件具有管辖权的国家正在对该案件进行调查或起诉,除非该国不愿意或不能够切实进行调查或起诉;2. 对案件具有管辖权的国家已经对该案进行调查,而且该国已决定不对有关的人进行起诉,除非做出这项决定是由于该国不愿意或不能够切实进行起诉;3. 有关的人已经由于作为控告理由的行为受到审判,根据第二十条第三款,本法院不得进行审判;4. 案件缺乏足够的严重程度,本法院无采取进一步行动的充分理由。(二)为了确定某一案件中是否有不愿意的问题,本法院应根据国际法承认的正当程序原则,酌情考虑是否存在下列一种或多种情况:1. 已经或正在进行的诉讼程序,或一国所做出的决定,是为了包庇有关的人,使其免负第五条所述的本法院管辖权内的犯罪的刑事责任;2. 诉讼程序发生不当延误,而根据实际情况,这种延误不符合将有关的人绳之以法的目的;3. 已经或正在进行的诉讼程序,没有以独立或公正的方式进行,而根据实际情况,采用的方式不符合将有关的人绳之以法的目的。(三)为了确定某一案件中是否有不能够的问题,本法院应考虑,一国是否由于本国司法系统完全瓦解,或实际上瓦解或者并不存在,因而无法拘捕被告人或取得必要的证据和证言,或在其他方面不能进行本国的诉讼程序。”

审判上帝抵抗军的罪行,而国际刑事法院的逮捕令将被撤到一边。例如,在2007年的朱巴和谈中,上帝抵抗军与乌干达政府签订的《责任与和解协议》(Agreement on Accountability and Reconciliation)中建议,源自阿乔利人及其邻居传统风俗的司法措施必须得到官方的正式认可,并且应该被写入乌干达的法律之中。如果《责任与和解协议》得以生效和执行,那么这将对国际刑事法院的“补充性原则”构成重大的挑战,因为乌干达的司法进程已经很充分了,所以国际刑事法院不再需要介入上帝抵抗军问题,更无法干涉乌干达国内司法体系对科尼等人的审判结果。其二,国际刑事法院对其非成员国的法律效力问题。对于《罗马规约》的非缔约国,如果其声明自愿接受国际刑事法院的有关规定,国际刑事法院才有权对之进行管辖,否则没有管辖权。更进一步看,国际刑事法院不允许缺席审判,因此即便预审分庭裁定国际刑事法院受理该案,但如果犯罪嫌疑人不到庭,审判也就无法实际进行。此外,国际刑事法院没有类似警察部门这样的机构,对犯罪嫌疑人的逮捕有赖于主权国家的合作。作为国际刑事法院的成员国,穆塞韦尼政权非常乐意与其合作,共同打击和逮捕科尼等人。2002-2004年乌干达人民国防军开展的“铁拳行动”曾经重创了上帝抵抗军的军事实力,迫使其逃离乌干达北部地区,深入苏丹共和国南部地区,甚至流窜至中非共和国、刚果民主共和国。2008年12月乌干达人民国防军的“雷电行动”导致上帝抵抗军变得更加分散、流动性更强,也更难追踪和打击。虽然中非共和国与刚果共和国已经批准了《罗马规约》,也愿意为逮捕科尼等人提供合作与支持。但是,鉴于两国国内动荡的安全与政治局势以及诸多派系的武装组织,它们很难有能力和精力来全力逮捕和打击科尼领导的上帝抵抗军。苏丹共和国曾经签署了《罗马规约》,但至今仍未批准。2009年3月4日,国际刑事法院以涉嫌在达尔富尔地区犯有战争罪和反人类罪为由,正式对苏丹共和国总统巴希尔(Omer Hassan Ahmed Elbashir)发出逮捕令。此举不仅开了一个“危险的先例”,导致达尔富尔地区的和平变得更加复杂,也不利于说服苏丹共和国政府在逮捕科尼等人的问题上提供相关的合作。上帝抵抗军至今仍在中非共和国、刚果民主共和国、南苏丹共和国境内活动,而国际刑事法院要能够真正地实行有效的审判必须要得到上述国家的大力支持与合作。

#### 四 治理困境的根源

上文考察了国际刑事法院介入上帝抵抗军问题及其所面临的实践难题与困境,接下来本文将探讨该治理困境产生的根源。

## (一) 治理价值观与规范的冲突<sup>①</sup>

首先,国际刑事法院坚持应报式正义和阿乔利人支持修复式正义的现象,反映了西方治理理念与乌干达北部地区传统习俗在价值观体系和功能上存在差异。从价值观体系和功能来看,国际刑事法院的治理逻辑是:进行司法审判有助于还原真相、维护正义,进而重建和平。在此价值观体系的支配下,逮捕和审判上帝抵抗军五名领导人是实现正义、重建和平的必经之路。前任纽伦堡检察官本杰明·费伦茨(Benjamin B. Ferencz)认为:“没有正义就没有和平,没有法律就没有正义,没有一个法院来裁定在特定情况下什么是正义、什么是合法,就没有有意义的法律。”<sup>②</sup>而阿乔利人对于正义、和解、和平建设有着自己独特的看法和实践方式。那些曾经实施暴行的上帝抵抗军成员很多都是儿童,他们被迫去抢劫村落、杀戮亲人和邻居。无论科尼等人是否被判以死刑,那些死去的人也不可能复生。而拒绝赦免上帝抵抗军领导人,只会助长他们负隅顽抗、强行招募和大肆杀戮的动机。同时,上帝抵抗军的高级指挥官也表示接受和支持这些地方性仪式,进行和解,而不希望受到刑事犯罪的起诉。乌干达政府也并没有表示反对这些观点。因此,要实现正义,重建和平,国际刑事法院应考虑撤销其逮捕令,代之以被当地民众和社会所接受的传统正义和方式。传统的司法措施应被视为是一个更加恰当和可行的方案,更有利于促进社会和解与和平建设。

其次,司法程序的差异。阿乔利人传统的司法体系与乌干达国家司法体系、国际刑事法院的司法程序存在着极大的差异。在国际司法体系中,当杀戮发生时,会进行调查,分析案件的发生情况,然后决定是否发出逮捕令。而穆塞韦尼自1986年掌权以来,也致力于建设以地方委员会体系为核心的司法机制与体系,旨在取代传统的司法。简而言之,在当代的乌干达,当发生了一起杀戮,事件会被报告给警察,调查得以展开,案件进入法庭审判。但是,在阿乔利人看来,地方委员会法庭是政治与司法机构勾结的产物,是强加给乌干达北部地区民众的。在阿乔利人传统的司法体系中,不是简单地指控、审判行凶者,行凶者还必须要与受害者家庭进行和解。行凶者需要进行涤罪、忏悔、赔偿与和解,最终得到宽恕。

## (二) 国际刑事法院的偏见与双重标准

在乌干达北部地区,国际刑事法院司法正义机制的实践也备受争议。在乌干达北

<sup>①</sup> 尽管乌干达政府与阿乔利人对上帝抵抗军问题有不同的理解和看法,但在某种程度上说,上帝抵抗军是阿乔利人和班图人之间权力与利益冲突的产物。由于外界对上帝抵抗军所知甚少,穆塞韦尼政权一方面武力清剿上帝抵抗军,另一方面也通过媒体宣传和外交公关成功地把上帝抵抗军界定为人权侵害者和恐怖分子。因此,治理价值观与规范的冲突主要集中在西方规范与非洲地方种族传统之间。

<sup>②</sup> 参见国际刑事法院网站关于国际刑事法院的概述, <http://www.un.org/chinese/law/icc/overview.htm>, 登录时间:2013年12月6日。

部地区冲突中,上帝抵抗军和乌干达人民国防军都招募了大量的儿童入伍,也被指控犯下了诸多严重的罪行,但是国际刑事法院并没有对此做出同样公正的指控和起诉。作为司法机构,检察官在执行其职责时应当保持独立和公正,一视同仁地调查乌干达北部地区冲突中的所有行为者。然而,在面临诸多犯罪及其调查过程中,国际刑事法院的检察官辩解道,检察官办公室在选择情势和案件时将使用一个客观的标准,即维持公正不能够等同于归责的平等,尤其是当一方的罪行比其他方的罪行更恶劣时;检察官办公室并不能因为公众的情绪而影响其判断;检察官及其办公室将只负责重点调查和起诉最严重的罪行和罪行累累的罪犯。奥坎波声称:“我的职责就是运用法律而不掺杂政治考虑。我将向法官呈现证据,而他们将基于这些证据做出判决。”<sup>①</sup>然而实践中,出于政治的考虑,国际刑事法院决定只调查和起诉上帝抵抗军,放弃调查和指控乌干达当局。但是,在当地居民和儿童看来,他们是上帝抵抗军和乌干达人民国防军的牺牲品。大量平民沦为国内流离失所者,被迫居住在难民营,从上帝抵抗军逃离出来的儿童被征募用来追踪和打击上帝抵抗军。民意调查显示,乌干达北部地区超过2/3的受访者(大约为70%)认为那些违反人权和国际人道主义法的人为其罪行负责是非常重要的。50%的受访者认为上帝抵抗军的领导人应该为此负责,48%的人认为所有的上帝抵抗军领导人和成员都负有责任,40%的人认为政府也应为其行为负责。<sup>②</sup>

国际刑事法院的干预可能成为一种新殖民主义实验(neocolonial experiment)。国际刑事法院的正义观念基本上是以西方价值观为基础的,而较少考虑发展中国家以及冲突地区的价值观与传统观念。西方国家主导了国际刑事法院的各大高级职务,这就使得其他国家在该法律体系中缺少相应的代言人和发言权。<sup>③</sup>在国际刑事法院看来,过分使用“传统正义”可能会有风险,即使用乌干达北部地区特殊的司法措施来赦免那些罪行累累的人,将导致罪犯逍遥法外,正义得不到维护和伸张。在此,国际刑事法院正义逻辑的一个后果就是将乌干达北部地区的人民降为受害者,而不是政治施动者(political agent)。这再一次制造了这种情况,即非洲人需要仁慈的西方人来进行解救、帮助其伸张正义、重建和平。然而,在当地人看来,国际刑事法院的干预成为了一

<sup>①</sup> Luis Moreno Ocampo, “Building a Future on Peace and Justice,” Nuremberg Conference, June 25, 2007, [http://www.icc-cpi.int/library/organs/speeches/LMO\\_nuremberg\\_20070625\\_English.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/organs/speeches/LMO_nuremberg_20070625_English.pdf), 登录时间:2013年7月16日。

<sup>②</sup> Stephen Arthur Lamony, *Approaching National Reconciliation in Uganda: Perspectives on Applicable Justice Systems*, p. 2.

<sup>③</sup> 2013年10月,非洲各政要齐聚亚的斯亚贝巴,共同指责国际刑事法院的八次指控全部涉及非洲国家,认为它实行了双重标准、种族偏见和歧视,侵犯了非洲国家的主权。参见《非盟要对国际刑事法院说不》,载《北京晨报》,2013年3月14日。

种新殖民主义实验,并且忽视了对现实的了解以及对受害者的理解。“正义”并不仅仅来自于“白人的公文包”,而且不能够由国际法令所设立,正义必须要落到实处,与地方的传统风俗契合才有意义。例如,塞拉利昂的特别法庭和卢旺达的国际刑事法庭在帮助前战斗员重返社会方面毫无建树,并且耗费了大量其他方面急需的资金。同样,起诉和审判科尼等人也无助于促进儿童兵解除武装、复员与重返社会的进程。此外,当地人乐意欢迎那些曾经被迫加入上帝抵抗军的人归来,因为他们将这些武装分子视为他们的孩子,原谅他们曾经所做出的最恐怖的事情。

### (三) 缺乏对和平进程与儿童保护的重视

自穆塞韦尼及其全国抵抗军掌权后,他们从未放弃对上帝抵抗军的打击和清剿,一旦占据有利时机或者谈判破裂,就立即开展军事行动。20世纪80年代末至90年代,乌干达政府一方面强制迁离阿乔利人,希望减少他们对上帝抵抗军的同情和支持;另一方面在阿乔利兰建立抵抗委员会和地方自卫分队,监控和打击上帝抵抗军。这导致大量阿乔利人流离失所或者居住在难民营,引发了当地严重的人道主义危机,并且强化了阿乔利人对穆塞韦尼政权的厌恶和恐惧。尽管在乌干达政府、学界、非政府组织和媒体的报道中,上帝抵抗军是极其疯狂的、非理性的,由一个有着阿乔利人血统的疯子所领导,出于目的性而绑架、杀害和奴役其本族的民众,尤其是针对儿童,并且寻求培育新的阿乔利人,消灭“旧”阿乔利人。但是,这并不能否认这些基本的事实,即上帝抵抗军问题不仅是一场不同种族之间的权力与利益冲突,更是一场牵涉了儿童的战争。一方面,穆塞韦尼政权借机抹黑、打压和清除阿乔利人在乌干达政治中的影响力。由于上帝抵抗军的成员大都是阿乔利人,而穆塞韦尼政府以及国际社会把上帝抵抗军界定为“恐怖分子”,这使得乌干达政府有了合法的理由开展“反恐战争”,<sup>①</sup>进一步削弱和清除阿乔利人在乌干达政府中的政治影响力。另一方面,尽管上帝抵抗军在强行招募和绑架儿童等方面罪行累累,但是要彻底地解决上帝抵抗军问题,必须要认清乌干达北部地区冲突的实质是种族之间权力与利益的冲突,并且也不能过分夸大和渲染上帝抵抗军的实际规模和军事影响力。而采取强硬的军事打击政策,并不符合保护儿童的原则。目前,上帝抵抗军的兵力估计不足500人,但应乌干达的请求,非洲联盟和平与安全理事会授权制定了上帝抵抗军问题区域合作举措,包括建立联合协调机制和区域工作队。区域工作队于2012年3月正式启动,由乌干达、中非共和国、刚果民主共和国、南苏丹共和国的5000名部队人员组成,其授权的任务是抓获上帝抵抗军

<sup>①</sup> 九一一恐怖袭击后,美国国务院将上帝抵抗军列入恐怖主义名单。

的领导人,而美国、欧盟也为之提供相应的经济援助和军事顾问。<sup>①</sup>为扩充兵源、补给军队和报复,上帝抵抗军在较短时间内开始大肆绑架儿童和袭击平民。

## 五 结论

国际刑事法院对科尼等五名上帝抵抗军领导人的指控和逮捕令具有矛盾且复杂的意义。一方面,国际刑事法院的介入促使国际社会更加关注乌干达北部地区冲突和儿童保护问题,<sup>②</sup>也在一定程度上对其他招募和使用儿童兵的武装组织产生了警示和威慑作用;但另一方面,乌干达北部地区的民众和社会认为国际刑事法院的强势介入削弱了地方受害者试图结束该地区的暴力历史,并与武装组织达成和解、妥协与协议的努力。<sup>③</sup>他们对国际刑事法院在乌干达北部地区所扮演角色的反感主要集中在以下三个方面:一是在价值观层面把西方式正义强行施加于当地,撇开或者忽视了当地的冲突解决与社会和解观念及机制的作用。二是在程序和执行层面存在一定的偏见和失效,无法有效地平息当地民愤,也无助于真正地解决乌干达北部地区的冲突。三是国际刑事法院的干预并没有为上帝抵抗军高级指挥官做出妥协留有余地,不利于和平进程的开展以及保护受影响的儿童与平民。<sup>④</sup>自朱巴和谈失败后,乌干达北部地区冲突已经外溢并严重威胁了周边国家的安全。仅在2009年,上帝抵抗军就杀害了1096名平民,绑架了1373名成人以及255名儿童,造成刚果民主共和国282661人、苏

① 《秘书长关于受上帝抵抗军影响的儿童与武装冲突问题的报告》(S/2012/365),联合国安理会秘书长报告,2012年5月25日,[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/62/228](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/62/228),登录时间:2013年6月8日;《关于受上帝抵抗军影响的儿童与武装冲突问题的结论》(S/AC.51/2013/1),联合国安理会秘书长报告,2013年4月22日,<http://daccess-ods.un.org/TMP/1369761.07954979.html>,登录时间:2013年6月8日。

② 在2003年以前,乌干达北部地区冲突以及那里发生的人道主义危机似乎被国际社会遗忘了。这主要有四个方面的原因:一是穆塞韦尼政权在一定程度上扭转了乌干达混乱、贫穷的局势。在阿明(Idi Amin Dada)和奥博特统治时期的混乱之后,穆塞韦尼总统完成了一个让世人震惊的转变。乌干达,特别是乌干达南部的经济迅速复苏和发展。二是穆塞韦尼赢得了西方人的支持,成为了他们的“宠儿”。他不仅接受了世界银行和国际货币基金组织倡导的自由市场经济改革,让市场经济运作良好,还把上万名被阿明驱逐出境的亚洲人请了回来,恳求他们帮助重建经济。穆塞韦尼曾被认为是纳尔逊·曼德拉(Nelson Rolihlahla Mandela)之后撒哈拉以南非洲最有影响力的领袖。在这个大洲极端缺乏可靠盟友的情况下,美英很少有人去仔细观察穆塞韦尼在乌干达北部地区的失败。三是混乱、冲突的周边环境。在20世纪90年代初,内战席卷苏丹共和国;民主刚果——当时称做扎伊尔——的发展正在蒙博托·塞科(Mobutu Sésé Seko)总统的统治下全速倒退;在肯尼亚,总统丹尼尔·莫伊(Daniel arap Moi)进行着全国规模的经济掠夺;卢旺达年迈的统治者们正忙着制定种族灭绝的计划。四是国际社会认为上帝抵抗军是一帮“装神弄鬼”的乌合之众,缺乏清晰的政治议程,并相信穆塞韦尼政权能够尽快地结束乌干达北部地区冲突。参见 Matthew Green, *The Wizard of the Nile: The Hunt for Africa's Most Wanted*, London: Portobello Books Ltd., 2008, pp.81-85。

③ Kamari Maxine Clark, *The International Criminal Court and the Challenge of Legal Pluralism in Sub-Saharan Africa*, p.119.

④ Tim Allen, “Bitter Roots: The ‘Invention’ of Acholi Traditional Justice,” p.242.

丹共和国 80000 多人流离失所。<sup>①</sup>可以说,当地受害者对和解与安全的渴望要远远高于他们对正义与惩罚的追求。<sup>②</sup>要真正地解决乌干达北部地区冲突以及上帝抵抗军问题,仅仅依靠国际法的惩罚与威慑是不够的,必须综合考虑各种因素,平衡各方利益。

首先,实现正义需要考虑当地的司法方式和冲突解决实践。乌干达北部地区民众和社会对国际刑事法院的不满包括:正义不是由国际法令强加的,强加正义可能带来副作用,因为如果上帝抵抗军被视为罪犯,那么他们将不会接受一项和平协议;实现正义需要考虑当地的司法方式,必须要为地方社会所接受。<sup>③</sup>虽然常年的冲突与战争侵蚀了阿乔利人传统的价值观,但是重拾阿乔利人传统的冲突和暴力解决实践有助于促进当地人的团结、归属感与和平建设。传统的冲突与暴力解决实践的核心是和解,注重悔罪、补偿与关系修复。具体的方法是举行一场传统仪式(mato oput),即在杀戮之后,由享有威望的酋长来主持该仪式,犯罪者公开承认恶行并悔罪,随后与受害者的家庭一起喝下一种由献祭的羊血和苦根调制而成的饮品,以此表示他们将撇开双方之间的仇恨与争端,并且就赔偿达成协议。<sup>④</sup>这远远不同于西方法律体系的惩罚或是对违反国家法律者进行一场正式的赦免。对于所有实施过暴行的上帝抵抗军指挥官,应该在一定程度上考虑通过传统的仪式进行悔罪与和解,以鼓励他们释放儿童,放下武器,结束冲突。考虑到那些从丛林中返回的人缺乏支付赔偿的能力,国际社会应该设立相应援助资金项目,用来支付赔偿,安置前战斗人员,避免他们重返丛林。<sup>⑤</sup>

其次,重视武装冲突解决的和平进程,增强制度的参与性、公平性和效率性。自朱巴和谈破裂以及乌干达政府采取“雷电行动”后,没有迹象表明乌干达政府、联合国、非洲联盟等愿意与上帝抵抗军进行直接的接触、对话、谈判和合作。相反,各行为体为打击上帝抵抗军提供了舆论、军事、援助和法律等方面的支持。<sup>⑥</sup>出于保护儿童的考虑,

① OCHA, “LRA Regional Update: DRC, CAR and South Sudan (January-December 2011),” January 25, 2012, p. 1, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/map\\_1740.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/map_1740.pdf), 登录时间:2013年6月8日。

② Lucy Hovil and Joanna R. Quinn, *Peace First, Justice Later: Traditional Justice in Northern Uganda*, pp.1-53.

③ Tim Allen, “Ritual (Ab)use? Problems with Traditional Justice in Northern Uganda,” p.47, [http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/58829/ichaptersection\\_singledocument/7e946144-0a2d-4821-9124-60fc7a82ae3b/en/7\\_from+2008-03\\_ICC+in+Africa-5.pdf](http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/58829/ichaptersection_singledocument/7e946144-0a2d-4821-9124-60fc7a82ae3b/en/7_from+2008-03_ICC+in+Africa-5.pdf), 登录时间:2013年6月8日。

④ 但是,赔偿安排在地方性战争或者血族复仇(clan feud)之中的杀戮中并不常见。参见 Tim Allen, “Bitter Roots: the ‘Invention’ of Acholi Traditional Justice,” p.245。

⑤ 但是有人也对传统的司法正义提出了异议,认为传统的结构和司法正义太虚弱且被撕成碎片,许多“长老”也不确定如何来举行传统的仪式,并且人们对谁是真正的传统的领导人存在广泛的分歧。参见 Chris Dolan, *Social Torture: The Case of Northern Uganda*, pp.219-251。

⑥ 截至2013年11月,联合国大会及安全理事会在有关儿童与武装冲突问题的报告中,严重关注和强烈谴责上帝抵抗军侵害儿童权利的行为。目前,非洲联盟主导了打击上帝抵抗军的区域合作倡议,美国和欧盟也为此提供了政治、经济与军事支持。参见联合国网站:<http://www.un.org/chinese/children/conflict/reports.html>, 登录时间:2013年12月8日。

表 1 2010 年至 2013 年上帝抵抗军的袭击活动及其影响<sup>①</sup>

2010 年上帝抵抗军的袭击活动及其影响				
	刚果民主共和国	苏丹共和国	中非共和国	小计
袭击次数	214	24	68	306
死亡人数	251	27	77	355
绑架人数	316	52	312	680
受伤人数	50	13	18	81
境内流离失所者人数	293429	45024	42500	380953
境内收留的难民人数	1500	19805	3500	24805
2011 年上帝抵抗军的袭击活动及其影响				
	刚果民主共和国	南苏丹共和国	中非共和国	小计
袭击次数	229	25	24	278
死亡人数	96	18	6	120
绑架人数	205	49	48	302
受伤人数	41	9	6	56
境内流离失所者人数	347360	70000	21144	438504
境内收留的难民人数	5800	17231	5359	28390
2012 年上帝抵抗军的袭击活动及其影响				
	刚果民主共和国	南苏丹共和国	中非共和国	小计
袭击次数	169	0	43	212
死亡人数	22	0	23	45
绑架人数	131	0	89	220
境内流离失所者人数	347794	49000	21008	416802
境内收留的难民人数	1705	19180	2966	23851
2013 年 1 月至 9 月上帝抵抗军的袭击活动及影响				
	刚果民主共和国	南苏丹共和国	中非共和国	小计
袭击次数	112	0	21	133
死亡人数	23	0	33	56
绑架人数	81	0	128	209
境内流离失所者人数	255923	49000	21008	325931
境内收留的难民人数	6505	15222	6304	27761

① OCHA, “LRA Regional Overview and Update (January-December 2010),” February 17, 2011, p. 1, <http://reliefweb.int/node/19263>, 登录时间:2013 年 12 月 1 日; OCHA, “LRA Regional Update: DRC, CAR and South Sudan (January-December 2011),” p. 1; OCHA, “LRA Regional Update: DRC, CAR and South Sudan (October-December 2012),” February 14, 2013, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/LRA\\_Regional\\_Update\\_Q4-2012-21Feb2013.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/LRA_Regional_Update_Q4-2012-21Feb2013.pdf), 登录时间:2013 年 6 月 8 日; OCHA, “LRA Regional Update: DRC, CAR and South Sudan (July-September 2013),” November 7, 2013, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/LRA\\_Regional\\_Update\\_Q3-2013-30Oct2013.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/LRA_Regional_Update_Q3-2013-30Oct2013.pdf), 登录时间:2013 年 12 月 8 日。

国际社会各行为体可以尝试通过协商、合作和确立共识的方式,解决乌干达北部地区冲突。这需要国际组织(联合国、国际刑事法院、非政府组织)、乌干达政府、乌干达北部地区的部落长老与民众以及上帝抵抗军的共同参与。重新开展的和谈要优先考虑儿童权益的保护,解决科尼等上帝抵抗军领导人的安全、权力等核心、敏感问题,并为其参与和谈提供相关的保证。一方面,乌干达政府和上帝抵抗军应该停止冲突,重回谈判桌,各方就科尼等人的安全、儿童兵(不仅是乌干达的儿童,还应包括南苏丹共和国、刚果民主共和国、中非共和国的儿童)解除武装并重返社会、乌干达北部地区的重建等核心问题开展对话和谈判,最后缔结和平协议,结束武装冲突;另一方面,为保护受上帝抵抗军影响的儿童,联合国等国际组织也应积极寻求同上帝抵抗军开展有效的对话,进而说服上帝抵抗军放弃招募和使用儿童兵、接受和遵守国际规范。国际社会也应为上帝抵抗军参与国际、国内和平进程提供相应的支持和鼓励。

再次,促进乌干达北部地区的经济建设和发展。要彻底地解决上帝抵抗军问题,促进乌干达北部地区的和平与稳定,仅仅只是考虑实现和维护正义是不够的。在伸张正义的同时,还需要重视乌干达北部地区的经济建设和发展,解决乌干达北部地区民众与穆塞韦尼政权之间存在的种族冲突以及当地民众对穆塞韦尼政权打压阿乔利人的强烈不满和怨恨。朱巴和平进程注定会失败,因为它既没有解决科尼等人的安全关切,更无法消除阿乔利人被边缘化、被当做牺牲品的心理怨恨。在穆塞韦尼统治期间,阿乔利人在政府中担任的职务和职位受到限制,并且在经济、社会等层面遭到打压。2008年10月,穆塞韦尼发起了《和平与复苏发展计划》(PRDP),宣布3年内将投入约6.065亿美元来重建受不安全局势影响的地区,这其中包括但不局限于乌干达北部地区。乌干达政府将会出资30%,其余部分则依靠国际援助的支持。<sup>①</sup>但是,2009年1月,乌干达政府宣布推迟2009/2010年的《和平与复苏发展计划》,理由是他们无法保证30%的资金投入。就教育而言,在乌干达北部地区,200多名儿童挤在一间简陋的教室里;学生众多,课本极少,而老师也几乎没有接受过任何职业培训。<sup>②</sup>为打击上帝抵抗军,穆塞韦尼还迫使阿乔利人离开阿乔利兰、镇压和迫害同情与支持上帝抵抗军的阿乔利平民。此外,乌干达政府仍未开展民族和解、真相告知、公正赔偿、司法审判、

① Sandrine Perrot, "Northern Uganda: A 'Forgotten Conflict' Again? The Impact of the Internationalization of the Resolution Process," in Tim Allen and Koen Vlassenroot, eds., *The Lord's Resistance Army: Myth and Reality*, London and New York: Zed Books, 2010, p. 200.

② 《负责儿童与武装冲突问题秘书长的特别代表2007年的报告》(A/62/228), 联合国大会第二十六届会议, 2007年8月13日, 第19页, [http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/62/228](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/62/228), 登录时间: 2013年6月8日。

罪行责任等活动。可以说,穆塞韦尼和平解决乌干达北部地区冲突的政治意愿、经济投入以及司法建设程度都是很低的。即便科尼走出丛林、签署和平协议,也无法彻底地解决乌干达北部地区民众的心理怨恨、避免出现新的叛乱。在一定意义上,科尼签署和平协议对解决乌干达北部地区冲突的意义不大。<sup>①</sup> 2011年2月,穆塞韦尼在乌干达大选中赢得了68.38%的选票,成功地实现了连任,但是绝大多数的阿乔利人将选票投给了其竞争对手。只要阿乔利人仍对穆塞韦尼政权心怀怨恨,那么上帝抵抗军或者其他的武装组织仍可能成为他们发泄沮丧、绝望情绪的一种渠道。关于冲突的根本原因和全面解决办法,需要特别关注和重视乌干达北部地区的经济重建与复苏、阿乔利人在乌干达政府中的职位以及建立专项赔偿资金。

最后,加强对非洲地区的和平建设。在当代非洲,没有一起国内冲突或者维和行动能够被限制在一个国家的边界之内,冲突形势之前或之后都有一些跨国或跨边界的地区因素。目前,乌干达周边的安全形势不容乐观。苏丹共和国政府和南苏丹共和国政府之间为争夺石油而展开武装冲突,南苏丹共和国近期也因种族与权力斗争引发内战,中非共和国国内政治与安全局势动荡,刚果共和国境内的武装组织为了开采钻石等矿产资源而诉诸武力。在该地区,各种武装势力、政府之间的关系错综复杂、势力盘根错节。乌干达政府军与上帝抵抗军也在不同程度上卷入了苏丹共和国、刚果共和国、中非共和国的武装冲突。例如,上帝抵抗军就曾经得到苏丹共和国政府的支持,<sup>②</sup>甚至与刚果共和国、中非共和国、南苏丹共和国的武装派系形成了某种默契与合作,合作对付共同的敌人。因此,要想彻底地解决上帝抵抗军问题,需要重视该地区的和平建设,以促进国家间与非国家行为体一起创造一个“新”安全共同体,以推进可持续发展的人的发展和安

[收稿日期:2014 - 01 - 12]

[修回日期:2014 - 02 - 26]

[实习编辑:冷鸿基]

① International Crisis Group, “Northern Uganda: The Road to Peace, with or without Kony,” pp. i-ii.

② 例如,乌干达政府长期支持苏丹人民解放军/运动(Sudan People’s Liberation Army/Movement, SPLA/M)反抗苏丹共和国政府。基于“敌人的敌人就是朋友”的逻辑,苏丹共和国政府决定支持上帝抵抗军,并向上帝抵抗军提供武器、食品、经济援助、军事培训以及医疗卫生服务。在苏丹共和国南部,上帝抵抗军在苏丹共和国政府军事设施的周边建立了基地。以苏丹共和国南部为基地,上帝抵抗军不仅经常进入乌干达北部地区袭击平民、强制招募儿童兵,还积极协助苏丹共和国政府打击苏丹人民解放军。上帝抵抗军与苏丹人民解放军之间的武装冲突甚至比上帝抵抗军与乌干达人民国防军之间的武装冲突更为频繁。作为回报,苏丹共和国政府积极援助和支持上帝抵抗军。上帝抵抗军接受的军事培训和武器装备的水平及其战斗力水平甚至超过了乌干达人民国防军。