聯合國針對南蘇丹公投之和平解決機制

●吳志中／東吳大學政治學系副教授

壹、前言

2011年對非洲而言，是歷史上很重要的一個年代。2010年12月爆發的茉莉花革命在2011年1月開花結果。在北非突尼西亞執政二十多年的獨裁者班阿里（Zine el-Abidine Ben Ali）被趕下台，並且直接影響埃及，使得掌政三十年的穆巴拉克（Hosni Mubarak）總統也因為人民群起抗爭，追求民主，而被迫下野。如今，另外一個獨裁者，利比亞在位近四十二年的總統格達費也面臨極為激烈的國內抗爭，並且引發聯合國的嚴重關切，而於2011年3月1日暫停利比亞在聯合國人權委員會之會籍。除了茉莉花革命之外，長期以來引起世界關注的南蘇丹也在2011年1月9日至15日舉行公民投票，順利從蘇丹共和國脫離。新的南蘇丹國因此將於2011年7月宣布獨立，建立新的國家。南蘇丹企圖自蘇丹爭取獨立之抗爭始於1956年蘇丹從大英帝國脫離獲得獨立之時。歷經半個世紀，終於得到聯合國的介入，而獲得獨立。本文將探討聯合國如何以一個中立的角色，保障了南蘇丹的人民得以和平的方式進行公民投票以獲得國際社會所承認之獨立自主之地位。

貳、蘇丹簡介與南蘇丹獨立之問題

圖 1、蘇丹之地理位置 [1]

就面積而言，蘇丹是一個大國，面積達二百五十萬平方公里，是世界第十大國。人口則為四千多萬，是台灣的二倍不到，但也是世界排名第三十的人口大國，比韓國略少。在經濟方面，蘇丹的個人國民生產毛額只有一千多美元，世界排名一百二十五是屬於貧窮之國家。但是，在1999年之後，由於石油之開發（佔其國家外銷收入的七成），蘇丹的現代化似乎開始有所起色。然而，石油的發現也引來列強的利益爭奪，尤其是中國介入蘇丹的政治與內戰，進而造成重大的國家與社會之不穩定狀態。最近一次的達佛（Darfur）內戰始於2003年，根據國際組織的統計，已經造成三十萬人死亡，近三百萬人流離失所，是二十一世紀最慘烈的戰爭之一，聯合國更譴責這是一場違反人道之戰爭罪刑。造成戰爭發生之原因，除了宗教、人種與歷史原因之外（蘇丹北部主要是信仰伊斯蘭教的阿拉伯人，而南蘇丹則是信仰基督教及其它宗教的非洲黑人），南蘇丹也蘊藏著極為豐富的天然資源。85%的石油由南蘇丹所掌握，此外尚有鐵礦、及金礦、銀礦……等等。

南蘇丹追求獨立之運動與戰爭在蘇丹於1956年獨立那一天就爆發，一直持續了十七年直到1972年，雙方才在衣索比亞簽訂停戰協定，讓南蘇丹得到相當程度的自治權利。但是，1983年雙方再度爆發第二次內戰，並且持續二十二年，造成二百萬人死亡，四百多萬人流離失所，是二十世紀死亡人數最多的戰爭衝突之一。2002年雙方再度簽訂停戰協定，並且三年後於2005年在肯亞簽訂和平條約，同意給予南蘇丹更多的自治地位，並且在2011年舉辦決定南蘇丹未來的政治前途與地位的公投。

參、聯合國的角色與行動

由於蘇丹長期以來所面臨的內戰問題與違反人道之罪刑問題，因此聯合國決定介入，並且實質監督交戰雙方於2005年1月9日在肯亞所簽訂之和平協定是否能夠確實貫徹執行。在整個國際社會的強烈政治意願之下，聯合國安全理事會於2005年3月24日通過由美國所提出之第1590號決議案，成立由超過一萬人之聯合國軍事維和部隊所組成之聯合國蘇丹特派團（United Nations Mission in the Sudan，簡稱UNMIS）前往蘇丹執行維和任務。根據聯合國安理會所通過的決議案，該特派團的主要功能是防止該地區公投後的安全局勢惡化。整個任務的編組將整個重點放在加強熱點地區的兵力部署，進行情報蒐集，強化軍民聯合巡邏，並且促進地方和解等，以便及時對隨時會爆發的危機做出快速的政治、軍事及人道反應。同時，特派團UNMIS特別強調必須靠各方不發表煽動性的言論，並遵守《全面和平協議》（Comprehensive Peace Agreement），如此一來永久的和平才有可能維持。除此之外，特派團UNMIS所採行的保護戰略有：（1）防止、減少並阻止對平民使用暴力；（2）確保弱勢民眾有得到充分的人道援助；（3）協助蘇丹及南蘇丹政府盡快恢復運作，以做到保護人民的責任。[2]然而，一方面要在蘇丹派兵維持和平任務，另外一方面又要協助沒有足夠民主經驗的蘇丹人民進行公民投票，並非是簡單的一件工作，因此，聯合國所管轄之附屬機構也紛紛根據決議案所授於之權力投入這一項龐大而且複雜之維和監督之任務。

首先，聯合國決定組成「聯合國蘇丹全民投票小組」（UN Referenda Penal）。這個小組在2010年9月由聯合國秘書長潘基文任命坦尚尼亞前總統姆卡帕（Benjamin Mkapa）負責進行工作的任務編組。該任務小組很幸運的於2011年1月9日順利完成監督在南蘇丹舉行的各項投票投票工作。該小組總共往返蘇丹四次，其成員除了坦尚尼亞前總統之外，還有葡萄牙前外長蒙泰羅（Antonio Monteiro）、尼泊爾選舉委員會前主席柏卡勒（Bhojraj Pokharel）。[3]

除了聯合國蘇丹全民投票小組之外，聯合國世界糧食計劃署（WFP）也加入此次的維和任務，以便因應投票後會因為政治情況的改變，而出現大批人民流離失所或是難民的措施。[4]為了協助糧食計劃署的工作，聯合國開發計劃署（UNDP）也奉命與特派團UNMIS及其他個單位合作，幫助選民登記、設立投票中心、運送選票、培訓選務人員等。[5]

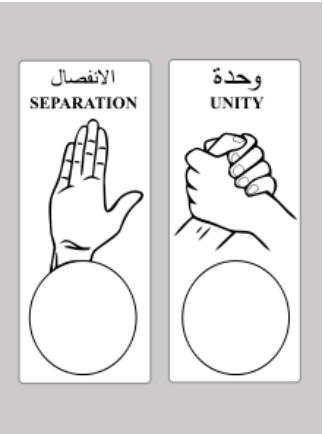

圖 2、南蘇丹公投之選票 [6]

第四個協助監督的聯合國機構是聯合國難民署（UNHCR）。由於許多蘇丹北部的人因為必須親自參與公投選舉的關係而回到南部，難民署估計每天約有兩千人回到南蘇丹來。但由於南北雙方對於滯留北方的南蘇丹者問題尚未達成共識，難民署擔心他們淪為無國籍者，於是在邊界地區設立許多服務站與接待站，向他們提供幫助。[7]

第五個機構是聯合國兒童基金會（UNICEF）。由於在這一場蘇丹內戰裡，許多兒童都被迫持槍參戰，因此聯合國兒童基金會希望消除南蘇丹兒童兵的問題。聯合國兒基會鼓勵南蘇丹政府在軍隊內設立負責保護兒童的部門，並提供資金及技術支持，同時教育人民提高對兒童權益及相關法律問題的認識。[8]

肆、聯合國蘇丹特派團之成立過程、架構

就法源問題，「聯合國蘇丹特派團」是根據聯合國安全理事會在2005年3月24日通過

第1590號決議所建立。其中，被賦予的主要任務為：（1）監督執行交戰雙方所簽訂之《全面和平協議》。其次，協助和協調難民與境內流離失所者，以便進行人道主義的援助。最後，派遣專業人員從事去除地雷行動。再做更深入的分析，蘇丹特派團之行動法源，則是根據《聯合國憲章》第七章「對於和平之威脅、破壞及侵略行為之應付辦法」[9]而得以得到整個聯合國體系之充分支持。得到完整授權之聯合國蘇丹特派團，因此得以在定點進行必要之部署以及行動。這些行動任務包括保護聯合國人員，以及人道主義工作者等大量人員之行動自由與安全。特派團之軍事人員並且以蘇丹政府必須負起保護其人民的責任為前提下，也設法保護受到威脅的平民。[10]

聯合國蘇丹特派團的成立過程是先在2004年6月11日設立「聯合國蘇丹先遣隊」（United Nations Advance Mission）為特派團的前身。其次才正式於2005年3月24日成立「聯合國蘇丹特派團」（UNMIS）。

在組織結構方面，聯合國蘇丹特派團組織是由一位特別代表負責，並有兩名副代表協助，其中一人負責處理與和平進程相關的施政工作，另一人則負責擔任駐蘇丹的問題協調員和人道主義協調員。特派團UNMIS主要處理的議題領域有：[11]

（1）斡旋與和平進程的政治援助：由特派團的代表、政治事務部門及新聞部門共同處理。政治事務部門則負責分析情勢、做出評估，彙整給代表和聯合國。

（2）安全：由軍事部門處理，監督停火協議的執行並保護聯合國在當地的人員和設施。特派團之軍事人員也在能力所及的範圍內，保護受到暴力威脅的平民。

（3）施政：警察部門協助南蘇丹建立透明化之警務工作，法政部門則協助南蘇丹政府建立基本的行政、立法、司法三權分立的運作架構。

（4）人道主義與發展援助：包含解除武裝、人道主義協調、排雷行動等。

另外值得注意的是「蘇丹全民投票問題小組」與特派團UNMIS分別為獨立的兩個機構。蘇丹全民投票問題小組在技術、後勤與諮詢方面皆與特派團UNMIS有別。就內容而言，該小組的任務與職責分別為：[12]

（1）定期訪問蘇丹：訪問時間由該小組和特別代表、副代表及政治事務部門討論後共同決定，小組在必要時甚至能夠訪問到省一級的程度。

（2）監測南蘇丹的投票進程，包括具有爭議之地區。

（3）評估投票進程的有關訊息。

（4）以實地觀察決定外交策略，並提出預防和糾正之意見。

（5）每次訪問後都必須向秘書長提交報告。

（6）可對當局的重大問題發表聲明。

（7）視情況斡旋利益相關的各方。

伍、聯合國監督南蘇丹公投任務之具體實踐

就實際操作的機制層面，聯合國蘇丹公民投票問題小組於2011年1月5日抵達蘇丹首都喀土穆（Khartoum），以便對當時即將進行之公投進行監督。在事前，聯合國則準備好對之後可能發生的危機制定應對方案：

（1）「聯合國開發計劃署」：設立三千多個選民登記和投票中心、提供衛星電話等設備、培訓選舉工作人員及警察。

（2）「聯合國糧食計劃署」：在蘇丹及鄰國（查德、中非共和國、剛果民主共和國、烏干達、肯亞等地）都儲備了應援糧食。

（3）「聯合國難民署」：在邊界地區設立接待站還有許多服務據點，為由北部返鄉進入南部的人服務。

由於基礎設施與選舉經驗之缺乏，南蘇丹整個公投過程進行了七天。在選後，南蘇丹公民投票小組之負責人，坦尚尼亞前總統姆卡帕（Benjamin Mkapa）就正式召開記者會，發表其對南蘇丹公民投票的過程以及聯合國所盡力達成之工作感到滿意。[13]

陸、結論

南蘇丹公投之結果於2011年2月7日正式公布。參與投票的合格選民達到97.58%並且有98.83%的人民支持南蘇丹獨立建國。隨後，聯合國安理會也於2011年2月7日再度表達對《全面和平協議》所實施之公投結果表達強烈支持之態度。根據公民投票的結果，南蘇丹的獨立將於2011年7月9日正式生效，屆時，南蘇丹勢必將繼蒙特內哥羅於2006年加入聯合國之後成為該組織第一百九十三位成員。在現在的國際社會裡，除了梵諦岡與巴勒斯坦是觀察員，科索沃與台灣尚不是聯合國之會員之外，全世界所有獨立運作之國家都已經加入這個人類大家庭的組織了。其中，科索沃與台灣面臨類似的問題，中國與一些強權如同印度與俄羅斯都反對其加入聯合國。然而，科索沃與台灣所面臨的國際地位不被國際社會承認之問題不同的是，該國已經獲得七十五個聯合國會員國家加上台灣的正式承認。因此，科索沃加入聯合國應該只是時間的問題。

台灣的問題與南蘇丹、科索沃，在本質上相當不同。台灣的政府不僅獨立自主，具有豐富的民主選舉經驗，也是世界中型強權。此外，台灣擁有強大的軍隊，先進的武器，也因此，有足夠的力量進行自我防衛。最後，台灣更是世界排名第十八的經濟強權，根據過去的歷史發展與人民追求民主社會的努力成果，更有豐富的經驗與能力舉辦一場公平與公正之現代化公民選舉。如果台灣有一天要進行如同南蘇丹之獨立公投，聯合國所扮演的角色可能更是防止其安全理事會常任理事國中國的武力介入或者破壞，而非類似在南蘇丹所進行之維和與人道救援任務。這樣的一天是否能夠來到，這也不是聯合國所能決定，而是台灣人民與其所選舉出來的政府，是否能夠共同產生足夠之政治智

慧與決心，才有可能讓福爾摩沙有抬頭挺胸進入聯合國貢獻人類社會發展的那一天。

【註釋】

1. 根據美國中央情報局之資料，網址<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html>。
2. 關於UNMIS詳細的任務內容可參考<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmis/mandate.shtml>，（造訪日期：2011年3月6日）。
3. 資料來源：<http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities_by_region/africa/sudan>，（造訪日期：2011年3月6日）。
4. 聯合國糧食計畫新聞：*South Sudan Food Security Improves, Though Prospects Depend On Post-referendum Period*, <http://www.wfp.org/news/news-release/south-sudan-food-security-improves-though-prospects-depend-post-referendum-period>，（造訪日期：2011年3月6日）。
5. UNDP in Southern Sudan, <http://www.sd.undp.org/UNDP_south_sudan.htm>，（造訪日期：2011年3月6日）。
6. 圖片來源：維基百科，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8D%97%E8%8B%8F%E4%B8%B9%E7%8B%AC%E7%AB%8B%E5%85%AC%E6%8A%95>，（造訪日期：2011年2月22日）。
7. 聯合國難民署新聞：Help Needed for Sudan’s Displaced Following Referendum, says UN agency, <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,,SDN,456d621e2,4d5a1b1ec,0.html>，（造訪日期：2011年3月6日）。
8. 聯合國兒童基金會新聞：UNICEF hails new child protection measures by the government of Southern Sudan，<http://www.unicef.org/infobycountry/media_55835.html>，（造訪日期：2011年3月6日）。
9. 聯合國憲章第七章，網址<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>，（造訪日期：2011年3月6日）。
10. 見註2。
11. 聯合國在2005年的1590決議案為UNMIS組織、行動設立框架，網址<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1590(2005)>，（造訪日期：2011年3月6日）。
12. 資料來源：<http://www.un.org/zh/focus/southernsudan/group.shtml>，（造訪日期：2011年3月6日）。
13. 詳細內容請參考<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37284&Cr=Sudan&Cr1>，（造訪日期：2011年3月6日）。◆