

欧盟参与刚果（金）冲突管理 与建设和平评析*

焦兵 白云真

内容提要 20世纪90年代以来，非洲已经成为欧盟实施安全与防务政策、开展发展合作等方面的重要地区。近年来，欧盟通过发展合作与人道主义援助、民事与军事行动等方式介入刚果（金）的冲突管理与建设和平。受制于欧盟自身制度能力的缺陷、欧盟成员国利益诉求的分歧、以及刚果（金）冲突的地区特性等因素，欧盟无力从根本上解决刚果（金）冲突的根源。欧盟在刚果（金）的经验表明：一方面，对非洲地区政治经济的准确理解是富有成效的冲突管理与建设和平的关键；另一方面，欧盟并非如其所称的那样是一个可靠的安全行为体。

关键词 冲突管理 建设和平 刚果（金） 欧盟

作者简介 焦兵，《中国社会科学》杂志社助理研究员（北京100026）；白云真，中国人民大学欧洲研究中心兼职研究员、中央财经大学政府管理学院国际政治系副主任、副教授（北京100081）。

在饱受战争蹂躏的后冲突社会（Post - conflict Society）预防和管理冲突、建设持久和平，对非洲和平与安全来说是一个严峻的挑战。尽管20世纪90年代中期以来，非洲经济整体上保持了持续增长的势头，但是非洲国家冲突

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“欧盟对区域外暴力性民族冲突干预研究”（10JJDGJW018）、国家社会科学基金项目“经济权力视角下我国对外战略调整研究”（12CGJ002）、第51批中国博士后科学基金面上资助项目“国际组织发展援助研究”（2012M510495）的阶段性研究成果。感谢《西亚非洲》杂志的匿名评审专家提出的修改意见和建议。文中错漏由笔者负责。

后建设和平的努力仍面临着挑战。

冲突预防和管理、冲突后建设和平已经成为欧盟扮演全球性参与者的重要工具。随着 2003 年《欧洲安全战略》的实施，欧盟日益扩展其在和平与安全领域的角色，寻求承担全球安全的责任。2005 年欧盟在《欧盟与非洲：走向战略伙伴关系》的文件中强调，“增强对非洲冲突后重建的支持以便于确保持久和平与发展”，为此“特别支持……裁军、遣散、团结以及安全部门改革计划。”^① 近年来，欧盟参与了苏丹达尔富尔、乍得、中非、刚果（金）、布隆迪等国家的冲突预防、管理和解决以及建设和平的努力。欧盟不仅是世界上最大的援助提供者，同时也试图成为地区与全球建设和平中的重要行为体。对此，研究者有必要评估欧盟在非洲和平与安全领域的实际角色。

在此意义上，刚果（金）是非洲大陆一个有意义的代表性案例，有助于评估欧盟在非洲冲突后建设和平方面的努力及其成效。刚果（金）发生的冲突是二战后最惨烈的战争，1998 年以来已致使 500 万民众丧生。^② 对于“非洲的世界大战”，从一开始欧盟就介入并且寻求成为冲突管理与解决的主要参与者，并在刚果（金）采取了一系列广泛的行动。2002 ~ 2010 年底，欧盟在刚果（金）总共花费了 9.61 亿欧元（不包括紧急援助、食物援助与难民援助的人道主义援助）。欧盟在欧盟理事会（The Council of the European Union）的授权及其共同安全与防御政策框架下在刚果（金）实施了 5 项军事和民事行动。2006 年 12 月欧盟委员会（The European Commission）和欧盟理事会强调，刚果（金）“已经成为欧盟进行冲突后建设和平的重点地区”。^③ 显然，如果从援助资金及其政治承诺来看，刚果（金）对于欧盟至关重要。为此，笔者意在以欧盟的刚果（金）冲突管理行动为案例，考察欧盟在非洲和平与安全领域中的角色和作用，进而为建设非洲和平与维护非洲安全提供些许思考。

① Commission of the European Communities, “EU Strategy for Africa : Towards a Euro - African Pact to Accelerate Africa’ s Development”, Brussels, 12 October , 2005, pp. 3 - 21.

② See Thomas Turner, *The Congo Wars: Conflict, Myth and Reality*, London: Zed Books, 2007; Gérard Prunier, *Africa’ s World War: Congo , the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford: Oxford University Press, 2008; Filip Reyntjens, *The Great African War: Congo and Regional Geopolitics, 1996 - 2006*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

③ European Commission and Council of the EU (joint), “EU Concept for Support to Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)”, Brussels, 11 and 14 December, 2006, p. 4.

欧盟参与刚果（金）冲突管理与建设和平的努力

刚果（金）是非洲面积第二大的国家，占据了非洲大陆“心脏”的地理位置，与9个非洲国家相邻接壤，战略地位十分重要。受资源争夺、殖民纠葛、部族矛盾、政治纷争等诸多因素的影响，刚果（金）政局长期处于动荡不安的境况，经济社会发展十分落后，被联合国列为世界上最不发达国家之一。战后的刚果（金）深陷复杂的暴力性冲突中，处于从冲突管理到建设和平的转型阶段。在国际社会大力推动下，和平进程重新启动并取得重大进展，外国军队相继撤出，联刚团在刚果（金）的部署总体进展顺利。2002年，刚果（金）全国分权协议（Congo's National Power-sharing Agreement）得以实施；2003年4月，刚果（金）政府和国内各派就过渡期权力分配问题达成一致，签署《全面包容性协议》和《过渡期宪法》，商定2003年至2006年为刚果（金）选举的过渡期。但部分地区的暴力性冲突活动仍在持续，特别是其东部地区。在持续不断的冲突背景下，刚果（金）如何实现有效的冲突管理并进行冲突后建设和平是对其本身与国际社会的共同挑战。

出于历史传统、现实利益的战略考量，欧盟在刚果（金）冲突基本结束后就致力于推动冲突后建设和平。2003年以来，欧盟通过共同体行为（Community Action）和共同外交与安全政策（Common Foreign and Security Policy, CFSP）等支柱参与刚果（金）国家建设和平事务，实施了包括欧盟委员会所负责的发展合作与人道主义援助的传统领域、欧盟在刚果（金）的选举监督、5项欧洲安全与防务政策（European Security and Defense Policy, ESDP）行动等一系列行动。欧盟试图以此在刚果（金）冲突后管理与建设和平过程中扮演重要的角色。

（一）发展与人道主义援助

鉴于欧盟委员会的承诺，欧盟在刚果（金）行动的总体目标是促进局势稳定并支持其国家重建。欧盟委员会所实施的政策主要围绕着发展与人道主义援助展开，由欧盟发展与合作总署（Directorate - General for Development and Cooperation, DEVCO）、人道主义与公民保护总署（Directorate - General for Humanitarian Aid and Civil Protection, ECHO）和对外关系总署（Directorate - General for External Relations, RELEX）所管理。2008年至2013年，欧盟委员

会从欧洲发展基金（European Development Fund, EDF）中支出了5.84亿欧元。根据《刚果（金）国别战略白皮书》中的数据，50%的资金投向基础设施领域，25%投向社会治理，10%投向医疗部门，其余15%用于环境和自然资源的管理、区域经济发展与一体化。此外，欧盟人道主义与公民保护总署直接向刚果（金）提供人道主义援助，其中2009年为4500万欧元。^①

（二）军事行动

2003年6月至9月，欧盟在刚果（金）开展阿耳特弥斯行动（Operation Artemis），该行动的3个重要目标为：保护布尼亚（Bunia）难民营中的难民；保护金沙萨机场；推动刚果（金）乃至非洲大湖地区的整个和平进程。但该行动的时间、范围和地理区域非常有限，仅仅暂时地恢复了布尼亚的稳定，而没有遣返武装人员。^②在2006年7月至11月刚果（金）第一次民主选举过程中，为了支持联刚特派团，欧盟实施了刚果（金）军事行动（EUFOR RD Congo），其目标是支持联合国稳定金沙萨地区安全局势的努力；保护平民；保护金沙萨机场，以及为了针对公民脱离危险而采取有限的行动。本次军事行动以武力威慑的方式遏止了任何潜在肇事者的破坏行动，保证了刚果（金）2006年大选的顺利进行。

（三）民事行动

2005年4月欧盟在欧洲安全与防务政策框架下实施了金沙萨警务行动（EUPOL Kinshasa）。2007年7月，欧盟以刚果（金）警务行动（EUPOL RD Congo）取代了金沙萨警务行动，行动范围从金沙萨扩展到全国范围，特别是其北基伍省和南基伍省。刚果（金）警务行动致力于支持警察及其与司法体系相关的安全部门改革（SSR），为刚果（金）安全部门改革事务高级领导提供咨询和支持，帮助组建功能齐全且高效的前武装人员复员机构。上述工作内容显然超出了2000年6月欧盟理事会所认可的《彼得斯堡任务》（Petersburg Tasks）^③与危机管理的民事方面的范围。欧盟还通过另一项安全行动，即刚果（金）安全部门改革行动（EUSEC RDC）以支持刚果（金）政府重建

^① European Union, *EU Mission to Provide Advice and Assistance for Security in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Brussels: Council Secretariat, 2010.

^② Charlotte Wagnsson, "Divided Power Europe: Normative Divergences among the EU 'Big Three'", *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, Issue 8, 2010, pp. 1089 - 1105.

^③ 1992年西欧联盟会议提出西欧联盟的危机处理任务，包括人道主义救援与维和、危机管理与恢复和平等军事行动。

其军队。该项任务从2005年6月8日开始运作，并于2012年9月将任务期限延长到2013年9月30日。欧盟安全部门改革行动意在促进刚果（金）部队的成功安置，负责提供建议和援助，同时推动与尊重人权、国际人道主义法、民主标准、善治原则、透明和法治相一致的政策。

安全、司法与军队改革意在促进发展与和平，在冲突后管理、建设和平中发挥着重要作用。警务等欧盟传统任务范围极大地从监督、咨询、教育与培训演变成针对警务改革而提出建议。可见，欧盟安全与防务政策使命日益承担着包括军事、警务以及司法方面的安全部门改革；裁军、复员和安置（Disarmament, Demobilization, and Reintegration, DDR）领域的新任务。尽管裁军、复员与安置是欧盟参与冲突后建设和平的重要领域，^①但欧盟委员会仍然大力支持世界银行的多国复员与安置计划（Multi - Country Demobilization and Reintegration Program, MDRP），并向其提供了2300万美元的资金，但没有直接介入军队安置过程。在战后冲突管理与建设和平的过程中，刚果（金）从欧盟得到的支持不仅体现在欧盟提供的选举监督、民事行动上，还更多地体现在军事行动上。但从总体上看，欧盟对刚果（金）冲突管理和建设和平的努力仅仅实现了有限的具体目标，并未从根本上消除其暴力性冲突的根源。

欧盟的制度能力缺陷

欧盟在刚果（金）的冲突后建设和平、冲突预防和干预很大程度上涉及一系列广泛且不同的欧盟政策与制度，因而欧盟的制度特性影响着其努力的成效。欧盟三大支柱（欧洲各大共同体、共同外交与安全政策、警务与司法合作）分别在刚果（金）的冲突后重建中发挥作用，但却始终未能形成一个统一的冲突管理机构。冲突管理权碎片化地分属欧盟委员会、欧洲理事会、欧洲议会、欧盟外交与安全高级代表及各个成员国，从而造成多头管理、责任不明的局面。“政出多门”使欧盟在刚果（金）的政策缺乏连续性和一致性，导致冲突管理与建设和平的努力混乱无序。欧盟共同外交与安全政策由欧盟理事会负责，具有政府间主义的特点，然而欧洲睦邻政策是由欧盟委员

^① European Commission and Council of the EU (joint), *EU Concept for Support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*, Brussels, 11 and 14 December, 2006, p. 4.

会负责的,属于共同体行为。2009年《里斯本条约》并没有消除欧盟冲突管理活动的制度间差异。欧盟对非洲的军事行动已经成为其非政策的新手段,以牺牲刚果(金)的长期发展为代价而无法解决冲突的深层次根源,因而仅仅展现了欧盟特定的形象,并没有实施任何实际且连贯一致的一系列政策。^①可见,欧盟并没有向世界展示它自己所描述的有影响、可靠的全球性安全行为体形象。

(一) 欧盟委员会与欧盟理事会之间的跨部门竞争

欧盟委员会与欧盟理事会的任务分工日益复杂,破坏了欧盟在刚果(金)的凝聚力。除了军事危机管理,欧盟在刚果(金)民事危机管理与安全部门改革的所有努力或在共同安全与防务政策下实施,或是发展援助计划的一部分。事实上,欧洲发展政策管理中心(European Centre for Development Policy Management)强调部门间协调是凝聚力的前提,然而这种情形在刚果(金)东部地区没有出现。共同安全与防务政策所涉及的民事危机管理与安全部门改革的民事方面的持续扩展导致,或至少加剧了政府间主义方法与共同体方法之间的竞争。因此,民事危机管理框架下的活动不再仅仅由欧盟委员会实施。那么欧盟理事会日渐在非洲大湖地区与刚果(金)产生影响。大多数警务改革的预算来自于欧盟委员会,然而刚果(金)警务行动并没有资金方面的预算。^②不可否认的是,欧盟委员会努力改革刚果(金)司法体系,直接有助于欧盟安全与防务政策行动的实施。

协调问题的关键在于如何将警务改革融合到更为广泛的国家建设与发展议程之中。2006年欧盟努力建构了一个共同概念与计划以涉及刚果(金)安全部门改革的所有方面,但是未能克服制度间的差异。^③警务活动由欧盟安全与防务政策行动框架下的欧盟警务活动负责;司法部门属于司法改革的共同体计划(REJUSCO),由欧盟发展总署负责。^④安全部门改革中欧盟不同行为

^① Catherine Gegout, "EU Conflict Management in Africa: The Limits of an International Actor", *Ethnopolitics*, Vol. 8, Issue 3-4, 2009, pp. 403-415.

^② Thierry Vircoulon, "UNPOL Kinshasa and EUPOL RD Congo," in Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane eds., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, p. 227. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf, 2013-05-22.

^③ Ibid.

^④ Laura Davis, "Small Steps, Large Hurdles: The EU's Role in Promoting Justice in Peacemaking in the DRC", New York, International Center for Transitional Justice, May 2009.

体之间不明确的分工导致了欧盟委员会与欧盟理事会之间的政治争论。例如当索拉纳办公室官员要求刚果（金）安全部门改革行动负责人制定刚果（金）安全部门改革战略时，欧盟委员会感到被冒犯，因为欧盟委员会认为欧盟理事会超越了自身的责任。事实上刚果（金）安全部门改革行动的措施包括警务、司法等，而这些被欧盟委员会视其为自己的职权范围。^①

（二）长期性政策与短期性行动之间的冲突

欧盟制度能力的另一困境在于发展合作、共同安全与防务政策行动之间长期与短期的分野。欧盟委员会的长期性政策与欧盟理事会的短期性行动之间有冲突和重叠的领域，导致两个部门在交叉领域的对抗和竞争，这不仅加大了冲突管理行动的复杂性，也削弱了欧盟的凝聚力与政策一致性。这种结构性的缺陷导致部门间缺乏同步性与有效交流，为欧盟在刚果（金）实现地区性重建的目标增加了难度。长期的发展工具往往难以适应短期的共同安全与防务政策，反之亦然。^② 作为共同体活动，发展援助由欧洲发展基金的预算资助；然而共同安全与防务政策的民事活动仅有有限的资源。

“欧盟委员会在刚果（金）的拨款很大程度上是长期的，致力于广泛的发展合作问题，然而欧盟理事会在共同安全与防务政策的关切很大程度上是短期的，受制于有限的时间安排。”^③ 在欧盟委员会方面，短期的人道主义援助与长期的发展合作仍然难以相互影响。《国别战略白皮书》将发展合作界定5年为一个时期；然而人道主义计划仅仅为12~18个月。因而不同的时间框架致使共同战略规划难以操作，反过来会导致欧盟活动的重叠或缺失。^④

此外，1996年所设立的欧盟非洲大湖地区特别代表不仅为共同安全与防务政策行动提供政治指导，而且确保这些行动之间及其与其他各个欧盟行为体之间的协调。欧盟特别代表致力于超越共同安全与防务政策、共同体手段之间的制度性鸿沟。尽管如此，不同欧盟机构之间的张力仍然存在，极大地

^① Caty Clement, “EUSEC RD Congo”, in Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane eds., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999 - 2009)*, p. 249. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf, 2013-05-22.

^② Meike Lurweg & Fredrik Söderbaum, “‘Building peace from the outside’: The Role of the EU in the Democratic Republic of the Congo”, 2011, p. 10; http://www.gu.se/digitalAssets/1349/1349861_conf-2011-s--derbaum.pdf, 2013-05-22.

^③ Ibid., p. 53.

^④ Ibid., p. 11. http://www.gu.se/digitalAssets/1349/1349861_conf-2011-s--derbaum.pdf, 2013-05-22.

限制了欧盟在非洲大湖地区作为和平与安全行为体的潜力。

欧盟成员国利益诉求的分歧

欧盟在刚果（金）无力领导有效的多边主义，不仅是由于欧盟委员会与欧盟理事会之间的竞争而存在的内部碎片化，而且由于欧盟与其成员国之间的合作与协调问题。“协调问题并不仅仅是欧盟制度的唯一问题。事实上，制度间互动的问题某种程度上至少是成员国不同偏好的产物。”^① 欧盟甚至为大国提供了一种在非洲发挥影响的手段。自去殖民化以来，刚果（金）与多个欧盟成员国有千丝万缕的联系：法国、英国与刚果（金）保持着密切的关系；自约瑟夫·卡比拉担任刚果（金）总统以来，比利时与刚果（金）两国关系逐步得到改善；德国、法国等欧洲国家与刚果（金）有密切的经济、资源、贸易往来，一个稳定、和平的刚果（金）才更符合欧盟国家的利益。^② 但欧盟成员国竭力追逐各自的国家利益，特别是比利时、法国、英国与荷兰。

在政府间主义所主导的领域，欧盟的角色极其依赖于成员国自己的利益观。由于共同外交与安全政策下的冲突管理是以政府间主义原则为指导，因而一些成员国对欧盟在非洲的冲突管理政策发挥着重要的影响，尤其是法国、德国等。^③ 正是在法国的倡议下，欧盟成员国决定在欧盟安全与国防政策框架下史无前例地实施了独立的军事行动。法国是这项行动的主要发起者、资助者与领导者，而且行动总部位于巴黎。所以有评论认为此次行动是“法国人的成功而不是欧盟的成功”，^④ 因为很大程度上是由法国国防部所指挥的。为了帮助联合国在刚果（金）第一次民主选举进程期间部署的联刚特派团，2006年7月至11月欧盟再次在刚果（金）采取军事行动，确保了刚果（金）

^① Stefan Wolff and Richard G. Whitman, “The European Union as a Global Conflict Manager”, in Stefan Wolff and Richard G. Whitman eds., *The European Union as a Global Conflict Manager*, London and New York: Routledge, 2012, p. 16.

^② Catherine Gegout, “The West, Realism and Intervention in the Democratic Republic of Congo (1996 – 2006)”, *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 2, 2009, pp. 231 – 244.

^③ Gorm Rye Olsen, “The EU and Military Conflict Management in Africa: For the Good of Africa or Europe?”, *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 2, 2009, pp. 245 – 260.

^④ “Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo”, p. 148. http://eeas.europa.eu/ifs/publications/articles/book1/book%20vol1_part2_chapter12_operation%20artemis%20in%20the%20democratic%20republic%20of%20congo_kees%20homan.pdf, 2013 – 05 – 22.

议会与总统选举顺利且有序。德国是这次行动的框架国，行动总部位于德国波茨坦。22 个成员国参与了行动，其中法国与德国军队占 2/3。2011 年，应联合国请求欧盟再次派出以德国军人为主的维和部队支援刚果（金）大选。由此，欧盟真正的干预行动能力受到质疑。

尽管联合国为大多数欧盟安全与防务政策行动提供了合法性和战略性框架，特别是政治上颇具争议的军事行动，但是制度性合作并不总是转化成有效行动。2008 年秋，刚果（金）东部地区的叛乱致使约 250 000 人流离失所，而联刚特派团很大程度上无力采取行动。暴力性冲突产生了与 2003 年阿耳特弥斯行动相似的情况。欧洲与刚果（金）许多有影响的人物倡导欧盟实施一项安全与防务政策行动。由于欧盟个别成员国之间的双边合作在安全与防务方面扮演着重要的角色，导致英国与德国反对欧盟采取任何行动。刚果（金）军事行动使德国深感挫折，因而德国官员认为联合国使其参与了一项无需的行动。刚果（金）安全部门改革行动与联刚特派团的关系并不融洽，因为双方都质疑对方的方法。^① 欧盟理事会拒绝了联合国秘书长潘基文的要求，即欧盟实施安全与防务政策行动以帮助联合国在刚果（金）的部队。^② 这反映了欧盟成员国的利益诉求和优先事项及其有效干预非洲国家的意愿。

刚果（金）冲突的区域性与欧盟的应对

尽管当今世界上大多数当代冲突仍是内战，但是非洲的冲突大多带有地区性质。事实上，刚果（金）的冲突是非洲暴力性冲突地区化的典型，与卢旺达、乌干达等国家紧密相关。“刚果（金）与卢旺达的关系是解决冲突的关键因素，如果在构建刚果（金）和平进程时忽视了这层关系，所有的努力都会失败。”^③ 刚果（金）东部地区的冲突并未脱离邻近地区，因而对非洲地区政治的理解是有效介入非洲大陆暴力性冲突的前提。

^① Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2009*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2009, p. 53.

^② Richard Gowan, “ESDP and the United Nations,” in Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane eds., *op. cit.*, p. 119.

^③ Tatiana Carayannis, “The Challenge of Building Sustainable Peace in the DRC”, Centre for Humanitarian Dialogue, 2009, p. 6.

（一）刚果（金）冲突的地区性

20世纪90年代中期以来，刚果（金）深陷相互交织的不同冲突之中。在次国家层次上，这些冲突涉及权力斗争与资源分配，往往具有种族色彩。在国家层次上冲突各方为控制国家机器而争夺。在地区层次上卢旺达、乌干达、布隆迪以及安哥拉的动荡直接影响着刚果（金）的冲突；反过来刚果（金）的动荡也影响着中部和南部非洲地区。1999年至2003年初，刚果（金）伊图里地区（Ituri）的冲突是刚果（金）冲突更大范围的背景。卢旺达、乌干达等国家支持刚果（金）政府的反对派，为其提供武器。

卢旺达、乌干达、布隆迪、安哥拉、苏丹、纳米比亚和津巴布韦等国不同程度地卷入与刚果（金）的领土边界冲突。特别是在英国与美国的支持下，卢旺达与乌干达直接参与刚果（金）的冲突，成为刚果（金）冲突的外部根源。安全部门改革、宽容与民主等内部改革无法消除冲突的外部根源，因为“各种国家、地区与国际层次上的既得利益一如既往地破坏着和平进程。”^①

（二）欧盟的应对

不容否认的是，欧盟明确地意识到了应对地区冲突的重要意义，而且将其视为欧盟安全战略的重要威胁。在非洲大湖地区，这些冲突直接或间接地影响着欧洲利益。此外，这些冲突影响着地区稳定；威胁着少数民族、基本自由与人权。^②不过与其官方言辞相比，欧盟的政策与规划框架仍是以国家为中心的，而且局限于具体国家。欧盟主要是应对民族国家而不是地区。尽管这些冲突具有地区特性，但是欧盟难以在地区性冲突的背景下成功地介入与干预。

暴力性冲突地区性所形成的复杂性、异质性对决策者构成了挑战，然而欧盟并未很好地处理跨边界问题以及地区性冲突，因为欧盟在刚果（金）的方法依然是以国家为基础的。尽管欧盟本身日渐在言辞上意识到冲突的地区性质，但是实际上欧盟机制并未很好地应对此问题。欧盟结构固有的安全治理与制度设置加强了国家主义政策，很大程度上无力采取真正的地区方法。^③欧盟于1996年设立了非洲大湖地区特别代表，但并未发挥足够的作用。“在

^① Antoine Roger Lokongo, “External Forces out to Kill Latest DRC Peace Effort”, <http://pambazuka.org/en/category/comment/86762>, 2013-05-22.

^② European Union, *European Security Strategy* 2003, p. 4, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 2011-03-22.

^③ Meike Froitzheim & Fredrik Söderbaum, *op. cit.*, pp. 58-59.

评价欧盟在刚果（金）东部地区的努力时，评估欧盟实际上在何种程度上视冲突为地区性而且成功地将冲突的地区层面纳入其政策考量是必要的。……事实上，欧盟政策与计划框架仍受到在单一国家层次上分析的限制。”^①

欧盟对刚果（金）冲突管理与建设和平的方法的缺点是，欧盟过于关注刚果（金）政府而未能在更广泛的意义上解决暴力性冲突的根源问题。而且，由于欧盟没有充分考虑冲突的地区背景并且采用有效的措施，因而欧盟成为一个提供资金而不是提供政策的行为体。即使欧盟强调了冲突的地区层面，而且据此设置了欧盟特别代表的职位，但欧盟的关注点仍仅仅停留在刚果（金）国家层面。

结 语

冲突预防与管理、建设和平成为欧盟对非政策的核心优先议程，但是欧盟日益倾向于以军事手段进行冲突管理。尽管欧盟的发展合作与人道主义援助、民事与军事行动某种程度上加强了刚果（金）冲突管理与建设和平的成效，但其干预行动很大程度上受到欧洲关切与利益的推动。尽管欧盟在刚果（金）的冲突管理行动基本上都达到了具体的预期目标，但刚果（金）仍然是一个脆弱的后冲突国家，其最大挑战仍是动荡的国内局势，特别是刚果（金）东部暴力性民族冲突时常发生。欧盟官僚性内耗以及制度性乏力、刚果（金）冲突的地区特点，以及欧盟的迟缓反应等因素极大地限制着欧盟努力的成效，破坏着政策连贯的任何尝试。^② 欧盟在政治与战略、计划与操作层面上面临着许多重要制度性行为体与政策之间协调的挑战，如以发展政策为形式的长期结构性预防、以有限的军队部署为形式的短期危机管理。

在欧洲巴尔干地区，欧盟在国际冲突管理中扮演着领导角色，然而欧盟及其军事冲突管理行动在刚果（金）仅仅扮演着支持联合国更大范围行动的角色。即使承认有效多边主义战略的重要性，欧盟对此也并未确定明确且连贯一致的战略，以确保有效的多边主义。更为重要的是，欧盟成员国也视欧盟为其保护伞。换言之，一些成员国以欧盟旗帜为幌子，实际上追逐的是自

^① Meike Froitzheim & Fredrik Söderbaum, op. cit., p. 57.

^② Ibid., p. 53.

身的国家利益。此外，欧盟成员国之间的分歧、繁琐的决策程序塑造着欧盟干预行动的能力与承诺。总之，欧盟委员会与欧盟理事会之间的联系、布鲁塞尔、金沙萨、刚果（金）东部地区冲突之间的相关性在官僚低效的背景下交织在一起。“高水平的制度间张力、个人竞争、职责交叉、人才流失共同导致了官僚无能与制度性角力。这促使欧盟在刚果（金）东北地区的政策举措很大程度上无效或低效。”^① 因而，欧盟在非洲冲突管理与建设和平方面并非是可靠的行为体。

On EU' s Involvement in Conflict Management and Peace – building in DRC

Jiao Bing & Bai Yunzhen

Abstract: Since the 1990s, Africa has been the main theatre for EU in European Security and Defense Policy (ESDP) missions and development cooperation. Through development cooperation and humanitarian aid, civil and military missions, EU has involved in the conflict prevention and management and peace – building in the Democratic Republic of Congo (DRC), but subject to its institutional capability, interest demands of its member states, and the regional nature of the violent conflict in the DRC, EU is not able to fundamentally solve the roots of that conflict. On the one hand, understanding the political economy of the African regions is the key to fruitful conflict management and peace – building; on the other hand, EU is not as reliable a security actor as it declared.

Key Words: Conflict Management; Peace – building; The Democratic Republic of Congo (DRC); European Union (EU)

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)

^① European Commission and Council of the EU (joint), “EU Concept for Support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)”, *Brussels*, 11 and 14 December, 2006, p. 4.