国际刑事法院巴希尔逮捕令的执行困局及变数

姜恒昆 纪华溪

【内容提要】2009 年 3 月 4 日和 2010 年 7 月 12 日, 国际刑事法院以在任苏丹总统巴希尔在达尔富尔地区犯下两项战争罪、五项反人类罪和三项种族灭绝罪为由, 先后对其发出两份逮捕令。这是国际刑事法院自 2002 年成立以来, 首次向在任国家元首签发逮捕令。然而, 由于国际刑事法院本身不具执行力, 巴希尔又是苏丹的在任总统, 加之一些成员国的“放水”或抵触等, 该逮捕令一直未能得到执行。2019 年 4 月, 巴希尔政权在民众持续的抗议浪潮中倒台, 这使巴希尔逮捕令的执行出现了转机。目前, 苏丹各方势力已无意或无力阻止国际刑事法院追究巴希尔的“罪行”。出于迎合民众诉求、推进国内和平进程及缓解外部压力等需要, 苏丹过渡政府很可能将会将已成众矢之的的巴希尔移交国际刑事法院受审。

【关键词】国际刑事法院; 巴希尔逮捕令; 苏丹; 达尔富尔

【作者简介】姜恒昆, 浙江师范大学非洲研究院副研究员; 纪华溪, 浙江师范大学非洲研究院硕士研究生 (金华, 321004)。

引言

2009 年国际刑事法院 (International Criminal Court, ICC) 对时任苏丹共和国总统奥马尔·哈桑·艾哈迈德·巴希尔 (Omar Hasan Ahmad Al-Bashir) 发出逮捕令至今已逾十年, 但由于巴希尔政府的强力抵制和国际

社会尤其是非洲大多数国家的漠视或消极对待，该逮捕令一直未能得到执行。然而，2019年巴希尔政权的崩溃使苏丹民众，特别是冲突地区的民众获得了彻底释放其在巴希尔执政三十年间所积攒不满的机会。他们将矛头直指巴希尔本人，而国际刑事法院的逮捕令便是利器之一。对苏丹过渡政府来讲，清算前政权的罪行也是其执政后的首要任务。这使长期陷于困局的逮捕令执行问题出现了转机。

一 巴希尔逮捕令的由来

2003年2月，苏丹达尔富尔地区（Darfur）爆发地方族群武装反叛运动。时任苏丹总统及军方领导人巴希尔与部落武装组织“坚杰维德”（Janjaweed）一道对达尔富尔地区的武装反叛运动展开严厉镇压。冲突导致上百万人流离失所沦为难民、数十万无辜平民死亡，引发了国际社会各方的强烈关切。2005年3月，联合国安理会将发生在达尔富尔的情势移交国际刑事法院。经过两年多的调查，国际刑事法院以时任苏丹总统巴希尔在达尔富尔地区犯下五项反人类罪、两项战争罪以及三项种族灭绝罪为由，先后于2009年3月4日和2010年7月12日对其发出两份逮捕令。^①

（一）达尔富尔危机

达尔富尔地区位于苏丹西部，是西、南、北达尔富尔州的统称。“Dar”在阿拉伯语意为“领地、家园”，“Darfur”意为“富尔人的家园”。然而，达尔富尔地区的实际族群结构却十分复杂，共有80多个族体，人口约777万，约占全国总人口的1/5，其中约有60%是农民。^② 富尔人作为该

① 五项反人类罪分别是谋杀罪、灭绝罪、强迫人口迁移罪、酷刑罪和强奸罪；两项战争罪为故意下令袭击平民罪和抢劫罪；三项种族灭绝罪包括种族屠杀罪、致使种族遭受严重身体或精神伤害罪和蓄意恶化生存环境以灭绝种族罪。详见 ICC, “Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir (ICC - 02/05 - 01/09 - 1)”, March 4, 2009, <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-02/05-01/09-1>, Accessed 2020-02-15; ICC, “Second Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir (ICC - 02/05 - 01/09 - 95)”, July 12, 2010, <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-02/05-01/09-95>, Accessed 2020-02-15.

② 姜恒昆、刘鸿武：《种族认同，还是资源争夺——苏丹达尔富尔地区冲突根源探析》，《西亚非洲》2005年第5期，第9页。

地区最主要的族群，大多是以种地为生的定居农民。此外，该地区还有大量逐水而居的游牧民和半游牧民。

达尔富尔问题由来已久且极为复杂，其中包含族群矛盾、宗教矛盾、央地矛盾等，同时更与该地区生态环境恶化所导致的对自然资源争夺的加剧有关。^① 20世纪六七十年代，达尔富尔地区的人口数量开始激增，加之长期以来的过度放牧，达尔富尔北部地区的荒漠化程度日益加剧。北部阿拉伯游牧民被迫南迁，开始与中部地区的定居农民及南部地区的游牧民争夺水、草资源。20世纪八九十年代，阿拉伯游牧民与定居非阿拉伯农民之间的矛盾不断加深，冲突不断升级。进入21世纪，随着达尔富尔地区探明的矿产及石油资源不断增加，各方对资源和利益的争夺日趋白热化。富尔人(Fur)、马萨利特人(Masalit)、扎哈瓦人(Zaghawa)等非阿拉伯族群为反抗中央政府对达尔富尔地区经济和政策的边缘化政策，相继组成“达尔富尔解放阵线”(Darfur Liberation Front, DLF)^②和“正义与平等运动”(Justice and Equality Movement, JEM)两支反政府武装。它们宣称政府未能切实保障当地土著民的利益，要求实行地方自治，取消推行伊斯兰法，与中央政府分享权力及资源。自2003年2月开始，当地不断发生反政府武装活动，攻击苏丹政府的正规军和部落武装，达尔富尔危机自此爆发。随后，巴希尔政府对达尔富尔地区的武装反叛运动推行严酷的“焦土”政策。一方面，政府支持部落武装组织“坚杰维德”参与袭击反叛武装甚至当地平民；另一方面，政府军直接同“苏丹解放运动/军”和“正义与平等运动”等反政府武装展开大规模军事冲突。

达尔富尔冲突给当地民众带来了毁灭性的灾难。仅在冲突最初的两年里，便已导致数万人死亡，150多万人颠沛流离，近200万民众急需人道主义援助。联合国在2004年初将达尔富尔地区列为当时全球人道主义危机最为严重的地区之一。^③ 此外，冲突还间接造成了大量无辜平民死

① 姜恒昆：《达尔富尔问题的历史溯源——再论达尔富尔问题的原因、阶段及性质》，《西亚非洲》2008年第9期，第22—23页。

② 该组织于2003年3月中旬更名为苏丹解放运动/军(the Sudanese Liberation Movement/Army, SLM/A)，主要由富尔人、马萨利特人和扎哈瓦人组成。

③ Roméo Dallaire, “Looking at Darfur, Seeing Rwanda”, *New York Times*, October 4, 2004, <https://www.nytimes.com/2004/10/04/opinion/looking-at-darfur-seeing-rwanda.html>, Accessed 2020-02-17.

亡, 根据联合国 2005 年 3 月的统计数据, 仅在冲突的前一年半时间内, 达尔富尔地区就有 18 万人间接死于冲突; 而在冲突的前三年, 至少就有 20 万达尔富尔地区的平民死亡 (绝大多数因为疾病或营养不良), 200 多万人因冲突而沦为难民。^① 时至今日, 达尔富尔问题仍未得到彻底解决, 武装冲突时有发生。

(二) 巴希尔逮捕令的出台

达尔富尔地区严重的人道主义危机引起了国际社会的高度关切。联合国安理会于 2004 年 9 月 18 日通过第 1564 号决议, 决定成立达尔富尔问题国际调查委员会, 理由是苏丹政府未承担此前决议规定的义务。该委员会的职责包括: 调查达尔富尔地区是否存在违反国际人权法和人道主义法的行为以及种族灭绝的行为; 若存在上述行为, 应明确相关实施者的责任并予以追究。^② 联合国达尔富尔问题国际调查委员会于 2005 年 1 月 25 日依据安理会第 1564 号决议向时任联合国秘书长安南提交了关于达尔富尔地区有关违反国际法事件的调查报告。调查委员会经过深入调查及全面分析后认定, 苏丹政府和“坚杰维德”民兵组织应对达尔富尔地区发生的违反国际人权法和人道主义法的有关事件负责。^③ 同时指控 51 名苏丹人在达尔富尔地区犯下“战争罪”和“反人类罪”, 其中既有政府官员, 也包括亲政府民兵组织以及反政府武装组织的成员。调查委员会建议安理会立即将达尔富尔地区发生的违反国际人权法和人道主义法的事件移交国际刑事法院处理。

2005 年 3 月 31 日, 安理会通过第 1593 号决议, 决定将 2002 年 7 月 1 日以来发生在达尔富尔的情势移交国际刑事法院, 由其负责调查并审判涉嫌在达尔富尔地区犯有“战争罪”和“反人类罪”的相关嫌疑人。^④ 2005 年 6 月 6 日, 国际刑事法院宣布受理该情势, 并保证对相关责任人展开公

① International Crisis Group, “To Save Darfur”, March 17, 2006, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/sudan/save-darfur>, Accessed 2020-02-17.

② 详见联合国安理会第 1564 号决议, S/RES/1564 (2004), 2004 年 9 月 18 日通过。

③ United Nations, “Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General”, January 25, 2005, https://www.un.org/ruleoflaw/files/com_inq_darfur.pdf, Accessed 2020-02-17.

④ 详见联合国安理会第 1593 号决议, S/RES/1593 (2005), 2005 年 3 月 31 日通过。

正和独立的调查,同时在收集证据方面要求相关国家给予充分积极的协助。^①这是联合国安理会根据《罗马规约》(Rome Statute of the International Criminal Court)向国际刑事法院移交的首例情势,也是国际刑事法院自2002年7月成立以来首次在未经所涉国家同意的情况下启动调查程序。

经过近两年的深入调查,国际刑事法院首席检察官路易斯·莫雷诺-奥坎波(Luis Moreno-Ocampo)于2008年7月14日向国际刑事法院预审庭提交了《国际刑事法院首席检察官根据罗马规约第58条提出逮捕证的申请》,申请中指出:“苏丹总统巴希尔基于政治动机下令对祖居达尔富尔地区的黑人族群富尔人、马萨利特人和扎哈瓦人发动非法袭击,这是苏丹政府的一项政策,犯下了违反人道主义法和人权法等多项罪行,请求预审分庭向巴希尔发布逮捕令。”^②2009年3月4日,国际刑事法院正式向在任苏丹总统巴希尔签发逮捕令,指控其涉嫌在达尔富尔地区犯下五项反人类罪和两项战争罪。^③2010年7月12日,国际刑事法院又根据相关证据以巴希尔涉嫌犯下三项种族灭绝罪为由,向其发出第二份逮捕令。^④这是国际刑事法院自成立以来首次对一国在任元首签发逮捕令,在国际刑事司法史上具有重要意义,引起了国际社会的广泛关注与争议。

二 巴希尔在任期间的逮捕令执行困局

自2009年国际刑事法院对巴希尔签发首份逮捕令至今,逮捕令始终未能得到执行。由于国际刑事法院自身并无警察和军队,也没有完善和

① International Criminal Court, “The Prosecutor of the ICC Opens Investigation in Darfur”, June 6, 2005, <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=the+prosecutor+of+the+icc+opens+investigation+in+darfur>, Accessed 2020-02-17.

② International Criminal Court, “ICC Prosecutor Presents Case against Sudanese President, Hassan Ahmad AL BASHIR, for Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes in Darfur”, July 14, 2008, <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=a>, Accessed 2020-02-17.

③ International Criminal Court, “Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir (ICC-02/05-01/09-1)”, March 4, 2009, <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-02/05-01/09-1>, Accessed 2020-02-17.

④ International Criminal Court, “Second Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir (ICC-02/05-01/09-95)”, July 12, 2010, <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-02/05-01/09-95>, Accessed 2020-02-17.

强制性的执行制度和机构，因此，其无法直接执行该逮捕令，只能依靠有关国家及国际组织的配合。然而，无论是联合国第 1593 号决议中要求包括国家和国际组织在内的所有有关各方积极配合逮捕令的执行，还是国际刑事法院直接发出请求逮捕和移交书，国际社会都没有给予积极回应，一些国家甚至采取躲避或无视的消极态度，致使逮捕令无法执行。

（一）巴希尔政府的强力抵制

由于担心国际刑事法院的举动可能影响 2010 年的全国大选，巴希尔政府从一开始就对逮捕令予以强烈抵制。巴希尔政府首先对国际刑事法院的管辖权提出了质疑，认为苏丹政府虽于 2000 年签署了《罗马规约》，但在国内并未批准通过，因此苏丹并非正式缔约国。而根据《罗马规约》之规定，规约必须经过签署国的批准方能对其生效。^① 因此，巴希尔政府从《条约法》的角度认为苏丹并非《罗马规约》的缔约国，因而国际刑事法院对苏丹公民没有管辖权。在国际刑事法院即将正式对巴希尔发出逮捕令之际，苏丹政府再次重申不承认国际刑事法院对该国公民拥有管辖权，同时也不会执行该法院作出的任何决定。

巴希尔政府不仅拒绝接受国际刑事法院的管辖权，而且认为逮捕令侵犯了苏丹的主权，并指责国际刑事法院是新殖民主义者反对非洲和伊斯兰主权国家的阴谋组成部分。^② 为阻止逮捕令的发出，巴希尔政府在国内实施反制措施，强力打压涉嫌支持国际刑事法院的团体及个人。2008 年 11 月，苏丹警方以涉嫌与国际刑事法院接触为由拘留了一名人权活动家；^③ 2009 年 1 月，反对派领导人哈桑·图拉比（Hassan al-Turabi）因呼吁为避免内乱而应将巴希尔移交国际刑事法院而被苏丹政府监禁；^④ 当

① ICC, “Rome Statute of the International Criminal Court”, July 17, 1998, https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/EA9AEFF7-5752-4F84-BE94-0A655EB30E16/0/Rome_Statute_English.pdf, Accessed 2020-02-25.

② Neil MacFarquhar and Marlise Simons, “Bashir Defies War Crime Arrest Order”, *The New York Times*, March 6, 2009, <https://www.nytimes.com/2009/03/06/world/africa/06sudan.html>, Accessed 2020-02-25.

③ Human Right Watch, “Censorship and Harassment of Journalists and Human Rights Defenders in Sudan”, February 18, 2009, <https://www.hrw.org/node/255858/printable/print>, Accessed 2020-02-25.

④ Mohamed Osman, “Opposition Leader Detained in Sudan”, *San Diego Union-Tribune*, January 15, 2009, <https://www.sandiegouniontribune.com/sdut-af-sudan-detained-dissident-011509-2009jan15-story.html>, Accessed 2020-02-25.

月,一名苏丹人被以充当国际刑事法院的“间谍”为由判处十七年监禁。^①在逮捕令发出后,苏丹政府立即在国内颁布了《新闻与出版法》(*Press and Publications Act*),加强了对新闻的审查和舆情的控制。^②与此同时,苏丹政府还对西方在苏组织和机构采取了强硬手段,立刻驱逐了包括牛津饥荒救济委员会(Oxfam)以及无国界医生组织(Doctors without Borders)在内的13个被认为与国际刑事法院有关联的国际人道主义救援组织在苏人员。^③巴希尔甚至直接威胁并驱逐西方国家驻苏丹大使,以示对后者推动国际刑事法院“干预”苏丹内政的强烈不满。^④

由于拥有丰富的石油资源,苏丹经济在21世纪的头十年取得了飞速发展,这使巴希尔在国内拥有了前所未有的权威和号召力。在逮捕令发出后,军警系统一再公开表示效忠巴希尔总统,坚决反对西方势力干涉苏丹国内事务。数以千计的苏丹民众也走上喀土穆街头声援巴希尔,甚至连达尔富尔地区的部落代表也递交了《无罪证明书》。苏丹许多反对派也警告国际刑事法院,逮捕令将加剧苏丹的政局动荡,破坏苏丹恢复和平的希望。可以说在当时的苏丹国内,国际刑事法院对巴希尔发出的逮捕令只是一纸空文,非但无助于解决达尔富尔问题,而且招致苏丹国内多方的不满,其执行更是无从谈起。

(二) 非洲国家的“不合作”

不少国家和国际组织长期对国际刑事法院的公正性持质疑态度,许多非洲国家更是对国际刑事法院发出的协助逮捕巴希尔的请求采取无视甚至抵制态度,这是逮捕令一直无法得到执行的另一个重要原因。总体

① BBC, “Sudanese ‘War Crimes Spy’ Jailed”, January 28, 2009, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/7856289.stm>, Accessed 2020-02-25.

② Sudan Tribune, “Sudanese Cabinet Approves Press Law”, March 19, 2009, <https://www.sudantribune.com/spip.php?article30570>, Accessed 2020-02-25.

③ Sudan Tribune, “Over 200 Sudanese Aid Groups Ready to Replace Ousted Organizations-NCP”, March 8, 2009, <https://www.sudantribune.com/spip.php?article30432>, Accessed 2020-02-25; Sudan Tribune, “Sudanese President Warns Remaining Relief Organizations”, March 15, 2009, <https://www.sudantribune.com/spip.php?article30520>, Accessed 2020-02-25.

④ Sudan Tribune, “Sudan’s Bashir Warns Foreign Diplomats That They Face Expulsion”, March 16, 2009, <https://www.sudantribune.com/spip.php?article30573>, Accessed 2020-02-25.

来看,非洲国家对国际刑事法院的态度经历了从成立之初的欢迎向近年来的批评甚至抵制的转变。在1998年于罗马举行的联合国外交全权代表会议上,与会的近50个非洲国家绝大多数投票赞成《罗马规约》,并主动支持和参与国际刑事法院的创建。然而,仅仅十余年之后,巴希尔逮捕令却成了非洲国家对国际刑事法院态度的分水岭。^①2009年3月,非盟请求联合国安理会依据《罗马规约》第16款赋予之权力,要求国际刑事法院暂缓起诉和逮捕巴希尔。此外,非盟和平与安全理事会成立“非盟达尔富尔高级别小组”向联合国提交建议,表示恢复和平“不但要明确责任,与有罪不罚作斗争,更要进行和解和对话”。^②在上述请求和建议未果后,非盟成员国在同年7月召开的非盟峰会上决定在执行巴希尔逮捕令问题上不与国际刑事法院合作。^③在2010年10月国际刑事法院对在任苏丹总统巴希尔发出第二份逮捕令后,非盟主席让·平(Jean Ping)公开指责此举“不合时宜”,只会使苏丹局势复杂化,带来适得其反的效果,并加剧地区紧张局势。^④可以说,巴希尔逮捕令激化了非盟与国际刑事法院的紧张关系。此后,国际刑事法院与其非洲缔约国之间的矛盾不断激化,布隆迪、冈比亚、南非三个非洲国家更是在2016年10月相继宣布退出国际刑事法院。^⑤

非洲国家对国际刑事法院态度急转直下的原因主要有三:其一,国际刑事法院启动调查的绝大多数案件均与非洲国家有关,这使后者认为前者已沦为西方国家不公正对待非洲国家的工具;其二,在国际刑事法院中起主导作用的是欧洲国家,其过于浓厚的欧洲因素成为非洲国家普遍质疑其合法性的主要原因;^⑥其三,国际刑事法院开创先例地向在任国

① 王磊:《非洲 VS 国际刑事法院》,《世界知识》2015年第14期,第42页。

② Dapo Akande, et al., “Position Paper: An African Expert Study on the African Union Concerns about Article 16 of the Rome State of the ICC”, *Institute for Security Studies*, 2010, pp. 17 – 33.

③ Reuters, “AU Will Not Cooperate with ICC on Bashir: Draft”, July 2, 2009, <https://www.reuters.com/article/ozatp-sudan-darfur-au-idAFJJOE5610FV20090702>, Accessed 2020 – 03 – 17.

④ The Sudan Tribune, “African Union Chief Criticizes Genocide Charges against Sudan President”, July 17, 2010, <https://www.sudantribune.com/spip.php?article35693>, Accessed 2020 – 02 – 25.

⑤ 袁卿:《非洲三国缘何退出国际刑事法院》,新华社,2016年10月30日, http://www.xinhuanet.com/world/2016-10/30/c_1119814663.htm, 最后访问日期:2020年2月15日。

⑥ 姜恒昆:《达尔富尔危机:原因、进程及影响》,浙江人民出版社,2014,第209页。

家元首签发逮捕令,这使其他非洲国家领导人担心自己未来也可能成为国际刑事法院针对的目标。如此一来,抵制国际刑事法院干预本国内政便成为许多非洲国家的默契,而这一默契自然为巴希尔提供了国际层面的“支持”。

三 巴希尔下台后的逮捕令执行变数

在国内经济持续恶化、人民生活水平每况愈下的背景下,巴希尔政权最终在大规模民众抗议的浪潮中于2019年4月11日垮台。然而,巴希尔的黯然下台并未平息民众特别是冲突地区民众的不满。他们要求由军方和文官联合组成的过渡政府清算前政权及巴希尔本人的种种“罪行”,这使沉寂多时的巴希尔逮捕令的执行问题被再次推向前台。面对民众的强烈呼声及尽快推动过渡进程的迫切压力,苏丹过渡政府似乎已无意阻止逮捕令的执行。与此同时,国际刑事法院抓住时机,力促苏丹过渡政府尽快向其移交巴希尔及其他身负逮捕令的苏丹前军政要员。由此看来,此前无人看好的巴希尔逮捕令执行问题已出现了显著变化,执行逮捕令的可能性正在与日俱增。

(一) 军方立场开始松动

巴希尔政权垮台后,逮捕令执行面临的阻力主要来自掌握实权的苏丹军方。曾长期效忠巴希尔的一些军队领导参与过对达尔富尔地区叛乱的镇压,并遭到国际人权组织的指控,他们自然不愿在此问题上引火上身。简言之,为保全自身,避免在国内政治博弈中陷入被动,甚至步巴希尔的后尘,军方不愿将清算巴希尔罪行问题置于国际社会层面解决。他们一方面对国际刑事法院的移交要求不予理会;另一方面将所有“罪行”归咎于巴希尔,并决定将后者交由国内检察机关调查和起诉。^①

然而,随着达尔富尔地区武装组织及民众的不断强烈要求,军方在巴希尔逮捕令执行问题上的立场不得不有所松动。苏丹主要反对派武装

^① Deutsche Welle, “Sudan Military Council Says Won’t Extradite Al-Bashir”, April 12, 2019, <https://www.dw.com/en/sudan-military-council-says-wont-extradite-al-bashir/a-48296372>, Accessed 2020-05-25.

组织联盟苏丹革命阵线 (Sudan Revolutionary Front, SRF) 强调, 将巴希尔移交国际刑事法院受审是一条“红线”, 其绝不改变在此问题上的立场。^① 一些武装组织更是明确指出, 将巴希尔移交国际刑事法院是它们与过渡政府开展和谈, 并最终实现全面和平的前提条件之一。此外, 以自由与变革力量联盟 (Forces of Freedom and Change, FFC)^② 为主的政治力量, 以及过渡政府总理阿卜杜拉·哈姆多克 (Abdalla Hamdok) 也坚决支持将巴希尔移交国际刑事法院受审。面对民众的强烈呼声以及推动国内过渡进程的强大压力, 苏丹军方不得不于 2020 年 2 月 11 日同意将巴希尔移交国际刑事法院审理。^③ 此后, 尽管巴希尔通过其律师发表声明拒绝与国际刑事法院合作, 但对苏丹各方没有利用价值的巴希尔似乎已很难决定自身命运。

(二) 国际刑事法院的持续施压

巴希尔下台后, 国际刑事法院抓住时机持续向苏丹过渡政权施压, 以期尽快将包括巴希尔在内的五位嫌犯移交其审判。2019 年 6 月, 国际刑事法院首席检察官法图·本苏达 (Fatou Bensouda) 出席联合国安理会召开的关于苏丹达尔富尔局势的情况介绍会, 明确表示逮捕令的执行时机已到, 呼吁包括苏丹过渡政府在内的各方共同努力, 切实配合国际刑事法院完成审判程序。^④ 同年 9 月, 主要由文官组成的苏丹过渡政府成立, 苏丹方面在该问题上的立场出现转变。苏丹过渡政府总理阿卜杜拉·哈姆多克 (Abdalla Hamdok) 11 月视察达尔富尔地区时明确表态支

① Sudan Tribune, “Al-Bashir Handover to ICC Is a Red Line for Sudan’s SRF: Spokesman”, November 26, 2019, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article68588>, Accessed 2020 - 05 - 25.

② 自由与变革力量联盟是 2018 年底苏丹爆发大规模示威抗议活动后, 各反对派组成的广泛政治联盟。巴希尔政权垮台后, 作为文官势力的代表致力于推动苏丹由军政府向文官政府过渡。联盟于 2019 年 7 月同军方达成权力分享协议, 双方共同领导为期 39 个月的政治过渡期。

③ BBC, “Omar al-Bashir: Sudan Agrees Ex-president Must Face ICC”, February 11, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-africa-51462613>, Accessed 2020 - 05 - 25.

④ International Criminal Court, “Statement to the United Nations Security Council on the Situation in Darfur, Pursuant to UNSCR 1593 (2005)”, June 19, 2019, <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=190619-stat-otp-UNSC-Darfur-Sudan>, Accessed 2020 - 06 - 10.

持将巴希尔等嫌犯移交国际刑事法院审判其在该地区所犯罪行。^①自此,国际刑事法院的施压效果逐步显现。

毫无疑问,政权的更迭使国际刑事法院通缉的巴希尔等苏丹前领导人已无法像从前那样凭借国家机器逃避审判。为求自保,作为被通缉的五名嫌犯之一的前民兵组织“坚杰维德”领导人阿里·库沙伊卜(Ali Kushayb)于2020年2月出逃至中非共和国。^②但是,面对国际刑事法院的施压,库沙伊卜最终选择自首,出庭接受审判。^③这是巴希尔下台后国际刑事法院逮捕的首名苏丹通缉犯,使逮捕令的执行问题有了重大突破。库沙伊卜被捕当日,国际刑事法院首席检察官本苏达在安理会会议上再次呼吁苏丹过渡政府,尽快将包括巴希尔在内的其余四位嫌犯移交国际刑事法院,并愿就该问题与苏丹过渡政府展开接触与对话。^④目前看来,就国际刑事法院判定的罪行审判巴希尔已势在必行,剩下的只是何时何地由谁审判的问题。

结 语

由于巴希尔在任期间掌握着国家机器,加之大多数非洲国家因对国际刑事法院的公正性存疑而采取“不合作”态度,巴希尔逮捕令在很长一段时间都只是一纸空文。然而,在该逮捕令因无望执行而渐渐被人遗忘之时,巴希尔却在民众的抗议声中沦为阶下囚,使尘封已久的逮捕令重现“生机”。一方面,身陷囹圄的巴希尔彻底丧失了抵制逮捕令执行的

① Sudan Tribune, “Sudan’s PM Says Al-Bashir to Be Handed Over to the ICC”, November 5, 2019, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article68454>, Accessed 2020-06-10.

② Sudan Tribune, “ICC Wanted Kushayb Fled to Central African Republic; Report”, February 22, 2020, <https://www.sudantribune.com/spip.php?article69023>, Accessed 2020-06-10.

③ Deutsche Welle, “ICC Arrests Sudan Militia Leader for Darfur War Crimes”, June 9, 2020, <https://www.dw.com/en/icc-arrests-sudan-militia-leader-for-darfur-war-crimes/a-53754311>, Accessed 2020-06-10.

④ International Criminal Court, “Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, Following the Surrender and Transfer of Alleged Militia Leader, Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman, Also Known as Ali Kushayb, to the Court”, June 9, 2020, <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=200609-otp-statement-ali-kushayb>, Accessed 2020-06-10.

政治资本；另一方面，作为主要阻力的苏丹军方的立场已然松动。面对国内民众的强烈要求及国际刑事法院的施压，无暇他顾的苏丹过渡政府似乎已不愿纠缠于逮捕令的执行问题。尽管如此，鉴于苏丹国内政治的复杂性，断言巴希尔一定会被移交海牙受审还为时尚早。执行巴希尔逮捕令的目的是追究巴希尔在苏丹达尔富尔地区所犯的罪行，如果苏丹坚持，且其国内司法系统能够完成这一任务，巴希尔则有可能在国内受审。

【责任编辑】李雪冬

Peacekeeping Cooperation between United Nations and African Union: Achievement, Experience and Problems

Hu Erjie / 20

Abstract: In the Post-Cold War era, the role and influence of UN peacekeeping missions have increased consistently, and the demand of Africa for peacekeeping is particularly strong. Since the beginning of the 21st century, UN and AU have increasingly valued peacekeeping cooperation with each other, gradually developed peacekeeping partnership, and formed diversified cooperation models, institutions and measures in practice. The two bodies have accumulated several successful experiences in existing peacekeeping cooperation, such as close collaboration at the highest level, complementary advantages in undertaking peacekeeping tasks, and strengthening AU's independent peacekeeping capacity, etc. Although UN-AU peacekeeping cooperation has made great achievements, there are also some problems, such as competition for dominance, financing disputes, and internal wrestling of African regional arrangements. Looking to the future, UN and AU will continue to deepen their peacekeeping cooperation, while AU's independent peacekeeping capacity building facing both opportunities and challenges. As the most important witness, participant and promoter of UN-AU cooperation, China is expected to play a more prominent role in the peace cause of Africa in the future.

Keywords: United Nations; African Union; Peacekeeping Cooperation

The ICC's Arrest Warrant for Omar Al-Bashir: Execution Difficulties and Uncertainties

Jiang Hengkun, Ji Huaxi / 40

Abstract: On March 4, 2009 and July 12, 2010, the International Criminal Court issued two arrest warrants for Omar Hassan Ahmad Al-Bashir, then president of Sudan, for five crimes against humanity, two for war crimes and three for genocide. This is the first time that ICC issued arrest warrants to the incumbent head of state since its establishment in July 2002. However, due

to the ICC itself has no executive power, Al-Bashir is the current president of Sudan, and the non-cooperation of some ICC members, the arrest warrant has not been implemented. In April 2019, Al-Bashir's regime collapsed in the continuous wave of public protest, which made the execution of the arrest warrant for Al-Bashir a turning point. At present, all parties in Sudan have no intention or ability to prevent the ICC from prosecuting Al-Bashir's "crimes". In order to meet the demands of the people, promote the domestic peace process and ease the external pressure, the transitional government of Sudan is likely to transfer Al-Bashir, which has been the target of public criticism, to the ICC for trial.

Keywords: International Criminal Court; Warrant of Arrest for Al-Bashir; Sudan; Darfur

Research on the Relationship between Ethiopia and Eritrea in the Perspective of Ethiopian Ethnic Politics

Wang Yiming / 52

Abstract: As a multi-ethnic country, the ethnic policies in Ethiopia can be concluded into three different stages, which are the single nationality policy pursued by the Abyssinia Empire, the ethnic autonomy policy pursued by the Mengistu Military Government and the ethnic federalism & regional autonomy policy since the establishment of the Transitional Government of Ethiopia, according to the disparities in the ruling ideas held by the ethnic groups in power. With the progress and transformation of the ethnic policies, the ethnic politics in Ethiopia burgeons rapidly in which the ethnic identity surpasses the national identity. In this context, it is obvious that the change of its diplomatic relation towards Eritrea is the reflection of its transition in regional political balancing based on the ethnic political competition decided by the Ethiopia government. As a unified multi-ethnic country, Ethiopia's national security focus has shifted from keeping the territorial integrity to stabilizing the domestic politics. Under the ethnic federalism & regional autonomy policy, the intensified political demands of the ethnic groups in Ethiopia has played a fundamental role