

## 非洲大湖地区冲突预防预警有效性分析

Eric Junior Wagobera

肯尼亚山大学社会科学系人文学院 肯尼亚

**【摘要】**本文旨在全面概述非洲大湖地区预警机制的有效性。本文分析了卢旺达、南苏丹和刚果民主共和国东部等经历过不稳定大规模冲突的国家的冲突预警现状，旨在确定预警机制在预防非洲大湖地区冲突方面的有效性。研究表明，预警机制由于结构薄弱，在很大程度上未能发挥应有的作用，这解释了尽管全球采取了诸多干预措施，南苏丹和饱受战火蹂躏的刚果民主共和国东部等地的冲突依然持续存在。其失败的主要原因是现有预警机制与该地区持续不断的冲突性质不相适应，以及决策者即使在预警信号明显的情况下也不愿迅速采取行动。

**【关键词】** 预警；冲突预防；非洲大湖区；内战；东非

**【收稿日期】** 2025 年 5 月 3 日

**【出刊日期】** 2025 年 6 月 10 日

**【DOI】** 10.12208/j.ghrm.20250003

### An analysis of the effectiveness of early warning in conflict prevention in the African Great Lakes region

Eric Junior Wagobera

Department of Humanities, School of Social Sciences, Mount Kenya University, Kenya

**【Abstract】** This paper seeks to provide a holistic overview of the effectiveness of early warning mechanisms in the African Great Lakes region. It analyzes the current state of conflict early warning in countries that have experienced erratic large-scale conflicts such as Rwanda, South Sudan, and the eastern region of D.R. Congo. The objective was to determine how effective has the early warning mechanism been in preventing conflicts within the African Great Lakes region. According to the research findings, early warning has to a considerable extent been ineffective due to its weak structures which explains the persistent conflicts such as those in South Sudan and the war-torn eastern D.R. Congo despite the numerous global interventions. The failure is largely attributed to the incompatibility of the existing early warning mechanisms to the region's relentless nature of conflicts, and the reluctance by the policymakers to act swiftly even when the early warning signs are apparently clear.

**【Keywords】** Early warning; Conflict prevention; African Great Lakes; Civil wars, East Africa

预防非洲大湖地区的冲突仍然是所有相关利益攸关方的首要任务，但该地区冲突的持续性令人对其实现持久和平的可能性产生怀疑。预警是预防冲突的常用机制之一，但其在该地区有效性尚待确定。

#### 1 背景

冲突预防中的早期预警有助于预测或预报潜在的冲突爆发，通过识别早期暴力升级，旨在防止暴力爆发和进一步升级，从而挽救生命(Engel,2018)。冷战结束后，冲突预警被列入国际政策议程，此后，人们开发了不同的冲突预测和监测方法 (Holm, 2019)。值得注

意的是，冲突预警分别成为 1973 年赎罪日后战争和 1982 年福克兰群岛战争的焦点。由于包括联合国在内的许多利益攸关方措手不及，政治学家们就缺乏预警机制展开了激烈的争论(Jeong,2017)。

#### 2 五大湖地区的早期预警

##### 2.1 卢旺达冲突预警

1994 年卢旺达种族灭绝的恐怖重新引起了全球对早期预警机制的作用和有效性的关注。人们普遍认为，未能注意到早期预警信号导致了 100 天内超过 80 万人被杀害的大屠杀(Levinger,2016)。后来人们指出“未能

注：本文于 2020 年发表在 Journal of Humanities, Arts and Social Science 期刊 4 卷 1 期，为其授权翻译版本。

注意到预警信号的后果极其可怕”，因为据透露，当时驻卢旺达的联合国维持和平部队曾徒劳地呼吁世界尽早采取行动，以免为时已晚 (United Nations, 2014)。因此，早期预警不足以阻止 1994 年卢旺达种族灭绝，主要是“因为政策制定者将其视为一场内战”，这使得当时的代表不敢称之为种族灭绝 (Levinger, 2016)。

## 2.2 南苏丹冲突预警

南苏丹此前一直未建立任何已知的早期预警机制，直到最近主要利益攸关方开始开展冲突预警与应对方面的培训，这在该国尚属首次 (UNDP, 2019)。南苏丹缺乏早期预警，导致冲突不断爆发，数百万人在身份冲突中丧生。

尽管签署了一系列和平协议，但冲突仍在急剧增加，因此有必要加强当地社区的预警机制。此外，南苏丹的准入限制严重阻碍了国际行为体和当地民间社会组织在冲突地区开展监测活动的的能力 (UNDP, 2019)。此外，由于冲突地区地处偏远，预警信息无法传达至有关当局，因此效果不佳 (CCCR, 2019)。

## 2.3 刚果民主共和国东部冲突预警

由于刚果民主共和国东部地区暴力冲突加剧，一些民间社会组织已牵头在该地区实施预警机制。在北基伍省贝尼市各叛乱团体对当地社区发动一系列袭击后，ABA 法治倡议与当地政府合作，组建了民防部队，“以授权社区成员报告安全威胁并协助政府应对” (ABA, 2016)。在成立后的头三个月，该倡议收到了至少 47 份来自社区观察员的暴力和安全威胁报告，这有助于挫败针对平民的袭击。

## 3 问题陈述

几十年来，非洲大湖地区一直深陷内战和政治动荡 (Del Castillo, 2017)。这些冲突带来了难以言喻的苦难，例如贫困、难民危机，导致境内流离失所者 (Khadiagala, 2017)。作为该地区重要的冲突预防机制，早期预警的有效性需要在南苏丹和刚果民主共和国东部地区旷日持久的冲突背景下得到理解 (Engel, 2018)。因此，本研究旨在探究早期预警是否有效地预防了该地区的冲突。该地区被认为是非洲最动荡的地区。

## 4 方法论

本研究采用混合方法研究，参与者来自曾经历过某种形式冲突的国家，例如卢旺达、刚果民主共和国、南苏丹和布隆迪。所有参与者均拥有与民间社会组织、政府间组织和非政府组织合作的经验，这些组织直接

或间接地致力于该地区的和平重建。数据收集采用问卷调查的方式进行，问卷发放给 71 名参与者，这些参与者是通过便利非概率抽样法选出的。

## 5 文献综述

### 5.1 预警机制现状

早期预警只有转化为早期行动才能发挥作用，因此国际社会和区域机构需要加大力度，弥补阻碍其在非洲冲突热点地区有效运作的漏洞 (Williams, 2016)。然而，目前尚无已知的、双方均认可的蓝图来指导像政府间发展组织 (IGAD) 和东非共同体 (EAC) 这样的区域机构如何在非洲大湖地区有效运用早期预警机制。

人们常常认为，现有的预警机制无法适应该地区冲突的不可预测性，因为这些冲突往往具有波动性，可能突然爆发和停止，也可能在没有任何预警的情况下加剧和蔓延 (Kamatsiko, 2017)。一位学者表示，预警机制要想在大湖地区发挥作用，其配套机制必须得到所有相关利益攸关方的充分认可 (Greene and Sentongo, 2019)。然而，Kamatsiko (2017) 警告称，冲突预警并非不必过度习惯僵化的制度框架来适应冲突的性质。

### 5.2 预警机制的缺陷

其他学者则指出，由于一方声称干涉另一方的冲突，各国和国际机构在预防冲突方面缺乏合作，这阻碍了冲突预警工作的开展 (Greene and Sentongo, 2019)。进一步观察发现，在冲突的关键时刻过后，预警机制往往会减弱，从而无法及时预防冲突 (Greene and Sentongo, 2019)。Kamatsiko (2017) 补充说，需要坚实的基础才能使预警长期有效，这也可能有助于解决冲突的根本原因，因为这种方法具有成本效益，然而，这需要提供持续的监测和资金投入才能取得预期成果。

然而，学者们并未就冲突预警机制的融资提供指导方针，但普遍规范一直是依赖成员国的自愿捐款和国际机构的资助。作为冲突预防的一部分，预警机制不仅要发现和限制冲突，还要关注冲突发展过程中的几个关键点，尤其是在关注争端的根本根源时 (Greene and Sentongo, 2019)。

### 5.3 使预警发挥作用

一位学者认为，冲突预警是指通过提前发现紧张局势并降低战争可能性，提前采取行动，防止冲突升级 (Engel, 2018)。他进一步指出，预警机制需要随时待命，并将其定义为“在适当的时间以适当且有益的方式

式敲响警钟”。Engel 强调，需要及时可靠地获取高质量情报，以帮助缓解紧张局势，并在可能的情况下，让非政府组织等第三方参与其中。

要使早期预警发挥作用，需要持续监测影响整个社区的细微问题，并强调错失的机会，例如不公平的政府政策、环境恶化、经济状况恶化导致的民众不满情绪加剧以及异常的人口趋势（Subedi, 2017）。他们还揭示了早期预警与有效及时响应之间缺失的环节，并将这种差距归咎于用于收集、整理和分析全球事件快速变化数据的混乱方法，以及开展早期预警的资源有限。

Subedi (2017)的研究仍然具有现实意义，因为它强调了冲突早期预警关键原则的重要性，但他们的研究并没有强调早期预警如何与其他关键冲突预防方法（如中立、信任和预防性部署）携手合作，尽管他们概述了国际体系中的复杂条件，例如经济因素和有限的资源，这些都是有效预防和遏制冲突的障碍。

## 6 发现

这项研究旨在确定预警在预防大湖区冲突方面的有效性，其提出的关键问题是：您认为预警在预防非洲大湖区冲突方面有效吗？如表 1 所示，受访者根据对“预警在预防非洲大湖区冲突方面有效”这一表述的认同程度选择了答案。

因此，强烈反对的占 12%，反对的占 25%，中立的占 32%，同意的占 23%，而强烈反对的占 8%。除了中立之外，调查结果还显示，相对大多数受访者不认为早期预警在非洲大湖地区是有效的。

表 1 非洲大湖区早期预警的有效性

| 选择   | 相符 | 百分比 |
|------|----|-----|
| 强烈反对 | 09 | 12  |
| 不同意  | 18 | 二十五 |
| 中性的  | 23 | 三十二 |
| 同意   | 16 | 23  |
| 非常同意 | 05 | 8   |

受访者进一步被要求解释他们选择上述选项的原因。他们给出了各种各样的理由来阐述他们对预警作为非洲大湖地区预防性外交机制的有效性的理解和解读。持不同意见的受访者表示，鉴于该地区冲突的性质不同，尽管持续使用预警机制，但冲突仍然反复发生，这意味着预警机制在该地区并不具有可持续性。另一位受访者表示，预警机制能够及时预警该地区不同国

家发生的冲突，但由于对冲突的评估存在错误，应对措施大多不足。

有人指出，由于利益相关方未必会遵守警告，早期预警可能会给冲突肇事者更多空间去想出其他冲突方式。另一些人则认为，缺乏根据预警信号采取行动的执行精神，并表示预警只有在领导人愿意克服分歧、将建设和平置于自身问题之上的地区才有效。尽管已收到警告，但该地区的人民仍在继续战斗。另一些人则表示，仅有早期预警是不够的，在制定避免冲突发生的机制时，应优先考虑其他措施，例如替代性争议解决方式、直接建设和平和预防冲突。一位受访者指出，尽管有早期预警，但由于预警并非旨在解决该地区冲突的根源，因此活跃冲突仍在继续。

赞同这一观点的人士证实，他们见证了早期预警的成功，尤其是在注意到预警后，潜在冲突得以避免，这极大地挽救了数百万人的生命和财产。另一些人则表示，早期预警使人们保持警惕，从而能够迅速解决可能导致冲突爆发的相关问题。他们以 2013 年肯尼亚大选为例，由于早期预警，选举后的暴力事件被最大限度地减少了。

其他人则表示，早期预警帮助冲突实施者充分了解其行为的后果，从而避免冲突。强烈同意这一观点的人士表示，早期预警为各方创造了时间，让他们在谈判桌上聚在一起，反思其行为的后果。另一位人士表示，通过情报，各国能够预测冲突局势，其中一些局势得以成功预防，但也有一些局势被忽视，从而导致了灾难性的灾难。

中立态度的受访者表示，他们尚未目睹在该地区冲突中应用任何早期预警，因此无法就他们不了解的问题下结论。另一位受访者表示，早期预警始终存在，但仍然需要更多超越警告的真诚努力。该地区的民众本质上并不关心倾听并根据收到的早期预警采取行动。

强烈反对者则表示，早期预警并不充分，因为该地区的决策者天生就喜欢在最后一刻仓促采取应对潜在冲突的措施。2007/8 年选举后的暴力事件就是一个典型例子，当时就有明显的暴力可能发生的预警信号，但却无人采取行动。一些受访者还指出，预警有时是在浪费时间和资源，因为最终不会有任何效果。另一些人则表示，断断续续的冲突正是早期预警失效的证据。还有人将此归咎于该地区媒体的两极分化效应，媒体忽视了向人们通报冲突的早期预警信号，从而不断煽动冲

突。

## 7 讨论

早期预警是预防冲突外交的重要组成部分。研究表明,它不仅有助于识别潜在的冲突迹象,还能提高人们对未知和被忽视的争议问题的认识。一位学者重申,及早发现冲突至关重要,以防止冲突的发生和升级 (Del Castillo,2017)。然而,从对非洲大湖地区早期预警是否有效的反应量表来看,可以推断出,同意方的选择较少,而反对方的选择较多。

从反馈来看,预警机制在预防该地区冲突爆发方面基本上无效,这体现了其薄弱之处。外交学者和实践者对此可能并不感到意外,因为众所周知,该地区的预警机制要么不存在,要么非常薄弱。有些机制虽然存在,但基本上毫无作用;否则人们就不会抱怨该地区无休止的冲突,例如持续不断的南苏丹内战。

鉴于预警机制需要专注于及时有效地识别威胁,而非洲大湖区的情况并非如此。预警机制未能针对该地区冲突的复杂性进行适当的调整,主要是因为预警机制以西方为主题,在非洲大湖区显得毫无用处。因此,预警机制需要致力于解决该地区特定冲突的根本原因,以免暴力事件爆发。

此外,致力于预防该地区冲突的机构一直以来都采用了错误的预警方法,因为它们未能有效地激发人们在冲突早期迹象出现时就采取执行的执行精神。同样,最后一刻才预警的理念或许也应该被摒弃,因为预警必须始终有效,而绝不能作为冲突爆发后的最后手段,因为这样做无法达到预期目的。既然薄弱环节已经确定,该地区的预防性外交政策制定者,例如外交官、和平缔造者和民间社会组织,或许必须制定适当的措施,以弥补该地区在预警方面已发现的漏洞。

## 8 结论

早期预警机制的成功程度有限,主要原因在于缺乏强有力的政策来有效地将这些机制应用于该地区的冲突,而这些冲突的性质与世界其他地区的冲突截然不同。该地区的政策制定者仍然缺乏根据警示信号采取行动的意愿。主要的弱点在于,现有的早期预警机制并非针对非洲大湖地区冲突的复杂动态量身定制,尽管这些机制在其他地区也有效。由于冲突易发地区地处偏远,有时无法及早发现和报告冲突。

在其他地区,早期预警未能考虑到冲突的偏离性,但关键事实是,决策者一直被警告要警惕即将爆发冲突的迹象,但却未能认真对待。该地区冲突的再次爆发

或许可以归咎于这一漏洞——未能在冲突爆发前发现冲突。建议对每个国家进行细分研究,并根据其自身情况进行分析,例如,在刚果民主共和国、卢旺达或南苏丹等活跃冲突热点地区,研究早期预警在预防冲突方面的有效性。

## 利益声明

作者声明不存在利益冲突。

## 参考文献

- [1] ABA. (2016). Early warning system thwarts attacks on civilians. Chicago: American Bar Association.
- [2] CCCR. (2019). Strengthening civil society early warning and advocacy on identity-based violence in South Sudan. London: Ceasefire Center for Civillian Rights.
- [3] Del Castillo, G. (2017). Obstacles to peacebuilding. Taylor & Francis.
- [4] Engel, U. (2018). Early warning and conflict prevention. *The Routledge Handbook of Transregional Studies*, 573-581.
- [5] Engel, U. (2018). Knowledge production on conflict early warning at the African Union. *South African Journal of International Affairs*, 25(1), 117-132.
- [6] Greene, A. L. and Sentongo, A. (2019). Assessing National Mechanisms for Atrocity Prevention in Africa's Great Lakes Region. *Journal of Peacebuilding & Development*, 14(2), 193-205.
- [7] Holm, H. H. (2019). Whose world order?: uneven globalization and the end of the Cold War. Routledge.
- [8] Jeong, H. W. (2017). Peace and conflict studies: An introduction. Taylor & Francis.
- [9] Kamatsiko, V. V. (2017). Civil society organizations, Africa's Great Lakes Region conflict, and attempts at regional peacebuilding. *Journal of Civil Society*, 13(1), 54-70.
- [10] Khadiagala, G. M. (2017). Conclusions: Reversing the Spirals of Conflict and Instability in the Great Lakes Region. In *War and Peace in Africa's Great Lakes Region* (pp. 137-143). Palgrave Macmillan, Cham.
- [11] Levinger, M. (2016). Why the US Government Failed to Anticipate the Rwandan Genocide of 1994: Lessons for Early Warning and Prevention. *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, 9(3), 6.
- [12] Subedi, D. B. (2017). Early warning and response for

- preventing radicalization and violent extremism. *Peace Review*, 29(2), 135-143.
- [13] UNDP. (2019). Stakeholders seek to strengthen conflict early warning and early response systems in South Sudan. Juba: United Nations Development Programme.
- [14] United Nations. (2014). World must heed early warning signs to prevent genocide, UN is told. New York: UN News. Retrieved from <https://news.un.org/en/story/2014/01/549772-world-must-heed-early-warning-signs-prevent-genocide-un-told>
- [15] Williams, P. D. (2016). *War and conflict in Africa*. John Wiley & Sons

**版权声明：**©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



**OPEN ACCESS**