

苏丹在复兴大坝争端中的立场变化及其动因^{*}

苏楚婷

摘 要：在复兴大坝争端的不同历史阶段，苏丹秉持灵活务实的对外政策，在埃及和埃塞俄比亚之间采取制衡与对冲的双重策略，但对两国的政策倾向存在差异。苏丹在复兴大坝争端中的立场变化与国内政治和外交形势的变化密切相关。巴希尔时期（2011～2018年），面对内外交困的双重压力，苏丹倾向支持埃塞俄比亚，企图获取经济援助；在过渡政府时期（2019～2021年），苏丹执政联盟面临严峻的政治和经济挑战，被迫放慢在复兴大坝问题上的决策步伐，保持中立；埃塞俄比亚为大坝蓄水后（2021～2023年），在美国明确支持埃及的背景下，苏丹被迫调整立场，转而联手埃及对抗埃塞俄比亚。在复兴大坝争端中，苏丹通过灵活权衡国内局势与地区外交的平衡，动态调整对外政策，在复杂的地缘政治环境中寻求实现国家利益最大化和风险最小化。

关键词：复兴大坝争端；苏丹外交政策；制衡；对冲

作者简介：苏楚婷，博士，南开大学外国语学院阿拉伯语系讲师（天津300000）。

文章编号：1673-5161(2024)01-0106-23

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系2021年南开大学人文社会科学类研究项目青年启动项目“苏丹在复兴大坝争端中立场变化的研究”（63212032）的最终成果。

一、研究问题与分析框架

随着非洲人口的快速增长,尼罗河上下游国家围绕尼罗河水资源开发利用的竞争逐渐加剧、矛盾日益突出。20世纪80年代以来,上游国家已经成为维护水资源开发利用权利的强大参与者,呼吁废除殖民时期的尼罗河水资源协议,倡议制定尼罗河水资源开发利用的新规则。在东部非洲,以埃塞俄比亚、埃及和苏丹为争端国的复兴大坝危机不断升级,致使复兴大坝对争端三国间产生了一定的地缘政治影响。^①被称为“非洲之角危机”的尼罗河水资源争夺必将引起地区霸权转移,深刻影响非洲和中东的地缘战略格局。复兴大坝谈判持续十余年,争端国却未能达成有效协议。与此同时,大坝建造仍在继续,至2023年9月已完成四次蓄水工作。俄乌冲突持续导致埃及和苏丹的粮食供给受到严重影响,两国的粮食短缺问题日益突出,对维持尼罗河水资源分配权益的愿望更加强烈。埃塞俄比亚的单方面蓄水及运营大坝行为,可能导致尼罗河流域国家之间爆发水资源冲突。

在复兴大坝争端中,埃及与埃塞俄比亚始终坚持各自立场,苏丹的立场则摇摆不定。埃及奉行水资源保护主义,动用武力威慑埃塞俄比亚。埃塞俄比亚则进行迂回式谈判,为大坝落成争取时间,将自己定位为非洲之角水资源政治新秩序的主导国,^②企图改变埃及长期垄断尼罗河水资源的局面。埃塞俄比亚在谈判中态度强硬,对达成三方协议缺乏诚意,强烈反对美国和世界银行起草的协议草案,^③拒绝由埃及和苏丹提出的组建国际四方委员会的提议,拒绝将欧盟纳入谈判的提议,^④同时反对“带有偏见的”阿拉伯国家联盟参与谈判,坚持“非洲问题

^① Richard Conniff, “The Vanishing Nile: A Great River Faces a Multitude of Threats,” *Yale School of Forestry & Environmental Studies*, 2017, p. 18.

^② Kahsay Gebrehiwet, “Hydro-hegemony, an Antiquated Notion, in the Contemporary Nile River Basin: The Rise of Water Utilization in Up-Stream Riparian Countries,” *Heliyon*, Vol. 6, No. 9, 2020, pp. 12–15.

^③ Ngambouk Vitalis Pemunta *et al.*, “The Grand Ethiopian Renaissance Dam, Egyptian National Security, and Human and Food Security in the Nile River Basin,” *Cogent Social Sciences*, Vol. 7, No. 1, 2021, p. 12.

^④ Jesutimilehin O. Akamo, “The GERD from an Ethiopian Perspective: Actors, Interests and Instruments,” *IAI Papers*, October 2022, p. 14.

由非洲国家解决”的立场,明确表示只要求非盟直接参与。对苏丹而言,复兴大坝建成后,苏丹的人均用水份额将从 2010 年的 1,707 立方米/年降至 2025 年的 1,213 立方米/年,但即便如此,尚未达到水资源绝对稀缺的程度。^①此外,苏丹境内还有其他两条不受复兴大坝影响的河流——阿特巴拉河与白尼罗河,这使得苏丹在与埃及和埃塞俄比亚的博弈中拥有更多选择,无需考虑谈判底线的问题,可根据自身利益对复兴大坝问题的立场进行调整。

学界对复兴大坝争端的研究主要从争端国的博弈现状和解决路径两个层面展开:

关于复兴大坝争端国之间的博弈现状,张璿通过分析埃及、埃塞俄比亚和苏丹之间的权力关系和水资源分配之间的联系,揭示了尼罗河流域国家间权力关系对尼罗河水资源开发和分配格局的塑造作用。^②远藤贡(Mitsugi Endo)从埃塞俄比亚政治转型、苏丹政权更替和埃及外交政策变化三个方面,分析了复兴大坝争端的变化趋势。^③王涛和杨影淇从埃塞俄比亚尼罗河水外交历史与现状的角度,分析了其背后水权逆转的原因。^④德米特里·奥蒂诺夫(Dmitry Otinov)通过分析 2012 年至 2021 年间苏丹官方媒体关于复兴大坝争端的 130 篇官员声明新闻,指出苏丹在复兴大坝争端中的立场从亲埃塞俄比亚转向亲埃及,认为苏丹的立场转变取决于它与埃及关系的变化,^⑤相关分析截至 2021 年的苏丹立场,并将立场变化归因于对埃及关系的依赖,忽视了苏丹外交决策背后复杂的国内外影响因素。

关于复兴大坝危机的解决机制,阿列克西·伊洛宁(Aleksi Ylonen)通过分析埃塞俄比亚、埃及和苏丹在谈判中的利益与立场,提出推迟蓄水、制定新协议

① [埃及]马利可·欧尼:《埃及与尼罗河流域国家关系的发展概要》(阿拉伯文),载《国际政治》2013 年第 191 期,第 89 页。

② 张璿:《尼罗河流域的水政治:历史与现实》,载《阿拉伯世界研究》2019 年第 2 期,第 62-75 页。

③ Mitsugi Endo, “New Dynamics over the Grand Ethiopia Renaissance Dam (GERD) and Changing Political Systems in the Horn of Africa Region,” *The Japan Institute of International Affairs*, 2020, pp. 4-8.

④ 王涛、杨影淇:《弱势国家的水权逆转——埃塞俄比亚尼罗河水外交的历史透视与现状解析》,载《国别和区域研究》2021 年第 2 期,第 95-116 页。

⑤ Dmitry Otinov, “Wavering Sudan as Key to Resolving the Grand Ethiopian Renaissance Dam Conflict,” *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 58, No. 7, 2022, pp. 1-15.

或在国际调解下解决争端等解决方案。^①尹成锡(Sungsuk Yoon)从地缘政治角度分析了埃塞俄比亚、埃及和苏丹围绕复兴大坝的争端,指出三国的水资源争端需要通过对话和协商找到合适的政治途径来解决。^②章捷莹和孙德刚从安全化视角分析了埃塞俄比亚、埃及和苏丹三国的水资源争端,提出通过利益捆绑、分歧管控与议题合作实现去安全化的解决路径。^③

上述研究对理解尼罗河水资源的博弈状况提供了详实的背景资料和具有价值的争端解决思路,但既有研究多聚焦于分析争端国相互博弈的状况,尤其是埃塞俄比亚与埃及的双边博弈,对苏丹立场的关注相对较少,导致苏丹在复兴大坝争端中的立场在相关研究中被“边缘化”。实际上,苏丹在复兴大坝问题上面临维护国家利益与稳定国内政局的双重压力,其外交政策选择体现出对制衡与对冲策略的灵活运用。苏丹需要在埃塞俄比亚和埃及之间维持平衡,防止任何一方获得压倒性优势,同时需要在二者之间进行对冲,兼顾各方利益。

“制衡”与“对冲”概念有助于理解各国在国际体系中采取的外交策略和权力博弈手段,尤其丰富了国际关系理论对弱小国家外交策略的研究。在现实主义理论中,制衡是一种重要的分析工具,用以解释国家如何通过联盟等手段实现权力平衡的目标。^④按照手段的军事性和制衡程度,制衡可分为“硬制衡”与“软制衡”。其中,硬制衡是国家通过发展和提升本国军事能力或建立军事联盟来平衡对手实力的一种战略;^⑤软制衡则指行为体利用经济、政治和外交等非传统制衡手段,削弱、限制对手的权力和影响力,增加对手采取行动的成本和风险,避免发

① Aleksi Ylonen, “Talking Nile: Historical Aspects, Current Concerns, and the Stalemate in Grand Ethiopian Renaissance Dam Negotiation,” *The HORN Bulletin*, Vol. 3, No. 4, July-August 2020, pp. 1-29.

② Sungsk Yoon, “Tripartite Conflicts Between Egypt, Sudan and Ethiopia over the Nile River: A Search for Political Avenue,” *Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 8, No. 12, 2021, pp. 675-689.

③ 章捷莹、孙德刚:《安全化视角下尼罗河水资源争端与治理路径探析》,载《国际关系研究》2023年第1期,第108-158页。

④ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton, 2001, p. 46.

⑤ T. V. Paul, James J. Wirtz and Michel Fortmann, *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, California: Stanford University Press, 2004, p. 135.

生直接对抗,以谋求更大的权力、安全或利益。^① 对冲手段在国际关系中的运用最早可追溯至冷战早期,当时印度等不结盟国家试图在美苏两大阵营之间进行平衡。^② 对冲策略被视为小国面对单极格局采取的合理策略选择之一。^③ 对冲被定义为介于制衡与追随之间的“中间立场”。^④ 对冲意味着国家同时采取亲近和遏制某一对象国的策略,既保持合作,又防范风险,是为使本国利益最大化的避险行为和保险策略。根据战略使用对象数量,对冲战略可划分为单一对冲、双重对冲和多重对冲,分别指一个国家行为体对一个对象国、两个对象国和三个或三个以上对象国实施对冲。^⑤ 根据具体手段或领域,对冲还可划分为军事对冲、政治对冲和经济对冲。^⑥

本文围绕苏丹在复兴大坝争端不同时期的立场选择,立足制衡与对冲的理论视角,尝试分析苏丹在不同历史时期对复兴大坝问题的立场变化及其背后的核心动因,揭示苏丹外交决策中的战略考量,以期为学界理解复兴大坝争端的复杂性和预判复兴大坝争端的未来走向提供参考。

二、苏丹的亲埃塞俄比亚立场：内外交困下的制衡与对冲 (2011~2018 年)

2011 年至 2018 年巴希尔执政时期,苏丹在复兴大坝问题上对埃塞俄比亚与埃及采取软制衡与经济对冲的双重策略,试图平衡与两国间的关系与利益。在政治立场上,苏丹倾向于支持埃塞俄比亚,以制衡埃及在尼罗河水资源问题上的影响力。同时,苏丹对埃及采取经济对冲策略,维系与埃及的战略伙伴关系。

① Ibid.

② Acharya, Amitav, “Containment, Engagement, or Counter-Dominance? Malaysia’s Response to the Rise of China,” *Foreign Policy Analysis*, Vol. 10, No. 4, 2014, pp. 367–385.

③ Evan S. Medeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability,” *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 2005, pp. 145–167.

④ Antonio Fiori and Andrea Passeri, “Hedging in Search of a New Age of Nonalignment: Myanmar Between China and the USA,” *The Pacific Review*, Vol. 28, No. 5, 2015, p. 684.

⑤ Chwee Kuik Cheng, “How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States’ Alignment Behavior Towards China,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 100, 2016, pp. 500–514.

⑥ Ibid.

苏丹政府公开表达对复兴大坝项目的理解和支持,强调复兴大坝对苏丹和埃及的利益与发展的重要性。时任苏丹总统奥马尔·巴希尔(Omar Hassan Ahmad al-Bashir)表示复兴大坝将惠及苏丹和埃及,否认复兴大坝损害周边国家利益的说法。^① 时任苏丹外交部长阿里·艾哈迈德(Ali Ahamed)声称复兴大坝对苏丹而言不是政治事件,而是关乎利益与发展的大事,公开表示苏丹支持建造复兴大坝。^② 苏丹在这一阶段面临的国内外困境,促使其奉行支持埃塞俄比亚的立场,以缓解外交困境。

(一) 国内危机愈发严重

首先,政治形势复杂且严峻。巴希尔时期,苏丹政府采取强权统治,国家治理能力的脆弱性进一步凸显,国内矛盾激增,政权面临严峻的政治危机。^③ 其一,部族冲突持续。达尔富尔地区长期被边缘化,中央政府对阿拉伯人的偏袒导致非阿拉伯人不满加剧,直接酿成富尔人、扎加瓦人和马萨利特人等对中央政府的武装反抗,部族矛盾愈演愈烈。达尔富尔危机酿成世界上最严重的人道主义危机,战乱造成1万人死亡、约100万人流离失所,其中近30万人逃往乍得,亟需人道主义援助的人口超过200万。^④ 其二,巴希尔政权摇摇欲坠。自2018年初,苏丹国内爆发零星示威抗议活动,至2019年升级为全国性大规模示威抗议活动。苏丹众多教俗反对派均参与抗议活动,要求改善民生甚至变更政权。抗议者高呼“打倒饥饿政府”,呼吁武装部队和苏丹军民联合主权委员会负责人阿卜杜勒·法塔赫·布尔汉(Abdel Fattah Abdelrahman al-Burhan)将军发动政变,推翻巴希尔政府。巴希尔则声称将进行改革和改善民生,同时出动警察和直属民兵“坚戈维德”逮捕反对派领袖,动用军事手段压制国内抗议活动。2019年2月底,巴希尔宣布全国进入紧急状态,撤换副总统、总理和全体阁员,解雇所有州长,起用亲信控制权力。然而,巴希尔的“最后一搏”反而使被解雇官员成为推翻他的

① [埃及]扎基·巴哈尔:《埃及与尼罗河水资源问题:复兴大坝危机》(阿拉伯文),开罗:埃及国家图书馆,2016年,第567页。

② [埃及]《苏丹就复兴大坝问题立场与埃及“达成共识”,但不依附埃及》(阿拉伯文),《金字塔报》网站,2013年11月28日,<https://gate.ahram.org.eg/News/423984.aspx>,上网时间:2023年6月10日。

③ 赵雅婷:《南北分立后苏丹的治理危机与政治变局——一种国家与社会关系的视角》,载《中东研究》2021年第2期,第104页。

④ 黄培昭:《苏丹达尔富尔危机令人关注》,载《人民日报》2004年7月7日,第3版。

主要力量。

其次,经济危机持续恶化。南苏丹的独立划走了苏丹四分之三的石油资源,苏丹因此损失了 40%的石油收入和 90%的石油出口收入^①,国内财政赤字加剧,国民经济遭受致命一击。随着石油价格低位徘徊,苏丹经济状况不断恶化,国内物价飞涨、货币贬值,财政收入锐减,外汇储备不足。苏丹国内通胀率自 2015 年起持续走高,至 2021 年飙升至 235.5%。^② 苏丹国内生产总值和人均国民收入呈逐年锐减趋势,严重影响国内经济发展与民生。2017 年苏丹经济总量达 1,297.2 亿美元,至 2018 年骤降至 323.3 亿美元,^③人均国内生产总值从 3,188 美元跌至 748 美元。^④ 严峻的经济形势导致苏丹国内民怨冲天,触发社会危机。

最后,社会问题愈发严重。巴希尔政权大肆攫取国家资源,导致资源分配失衡,贫困问题突出,普通民众权利长期遭到压制,民生艰难。在外部势力和反对派的支持下,苏丹国内社会运动不断增多。尤其是巴希尔执政末期,苏丹民众对政府的经济拯救措施无成效、腐败无改善的怒火燃遍全国。2018 年底,巴希尔政府逐步取消小麦和燃料补贴,导致面包价格飞涨 3 倍,游行示威活动从小城市向首都喀土穆和恩图曼等大中城市蔓延扩散,从抗议“粮食荒”“燃料荒”“现金荒”的民生危机,扩大为要求政府下台的政治危机,“人民想要政权倒台”成为全国性示威抗议口号。苏丹失业率与贫困率持续保持高位,2011 年至 2019 年间,该国失业率维持在 17%左右,远超国际失业率警戒线。^⑤ 近九成苏丹民众认为,政府在管理经济、提高穷人生活水平、创造就业机会以及缩小贫富差距方面的表现

① Ministry of Finance and Economic Planning, Republic of the Sudan, *Implementation of Istanbul Plan Of Action For Least Developed Countries(IPOA) 2011-2020*, Khartoum: Ministry of Finance and Economic Planning, October 2019.

② “Inflation, GDP Deflator (Annual %) — Sudan,” *The World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?locations=SD>, 上网时间:2023 年 5 月 2 日。

③ “GDP (Current US \$) — Sudan,” *The World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=SD>, 上网时间:2023 年 5 月 2 日。

④ “GDP Per Capita (Current US \$) — Sudan,” *The World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=SD>, 上网时间:2023 年 5 月 2 日。

⑤ “Unemployment, Total (% of Total Labor Force) (Modeled ILO Estimate) — Sudan,” *The World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=SD>, 上网时间:2023 年 5 月 2 日。

“相当糟糕”或“非常糟糕”。^① 苏丹面临的严重社会问题,导致民众对政府的不满情绪不断升级,最后成为巴希尔政权倒台的导火索。

(二) 外交全面受挫

巴希尔时期,苏丹外交屡屡受挫,陷入四面楚歌的绝境,导致这一现象的原因主要包括以下四个方面。

其一,美国的全面打压。美国对苏丹采取经济制裁和外交孤立的政策手段,企图通过全面性的孤立遏制政策,颠覆巴希尔政权。美国以巴希尔政权涉嫌为极端组织和恐怖分子提供庇护为由,把苏丹列入“支持恐怖主义国家”名单。美国还对苏丹实施全面的经济、贸易和金融制裁,包括冻结苏丹政府在美资产、中止美苏经贸往来、禁止向苏丹提供贷款、停止对苏丹提供除人道主义紧急援助外的其他援助、禁止美国公民或机构向苏丹提供任何形式的资助或投资等。^② 此外,美国政府直接或间接支持苏丹各类反政府武装,大力扶植反苏“前线国家”,意图破坏苏丹的外交环境,以苏丹敌对邻国制衡巴希尔政府,使苏丹周边邻国逐渐成为苏丹反政府组织活动的大本营,导致巴希尔政权陷入孤立局面并四面受敌。

其二,美俄大国博弈的影响。苏丹试图通过与俄罗斯加强合作来制衡美国,但此举反而加重了美国对苏丹的制裁力度。在外交方面,时任苏丹总统巴希尔请求俄罗斯总统弗拉基米尔·普京(Vladimir Vladimirovich Putin)帮助保护苏丹,以免受到美国在联合国安理会中对苏丹的反对立场影响,同时提出愿意帮助俄罗斯发展与非洲国家的关系。^③ 在军事合作方面,2017年,苏丹政府同意俄罗斯在红海萨瓦金岛建设海军基地,^④随后,俄罗斯原子能公司宣布与苏丹政府签

^① Thomas Isbell and Elmogiera, “For Sudanese, Deep Economic Discontent Underpins Mass Movement for Change,” *Afrobarometer Dispatch*, No. 293, 2019, p. 2.

^② President Executive Order 13067, “Executive Order 13067 of November 3, 1997: Blocking Sudanese Government Property and Prohibiting Transactions with Sudan,” *Federal Register*, Vol. 62, No. 21, November 3, 1997, U. S. Government Publishing Office, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1997-11-05/pdf/97-29464.pdf>, 上网时间:2023年5月19日。

^③ “U. S. Caused Troubles in Middle East Region, Sudan’s Bashir Tells Putin,” *Sudan Tribune*, November 23, 2017, <https://sudantribune.com/article62244/>, 上网时间:2023年7月21日。

^④ Khalid Mustafa Medani, “Russian Return to the Red Sea: International Politics and Domestic Conflict in Sudan,” *African Security*, Vol. 12, No. 2, 2019, p. 16.

订建造苏丹第一座核电站的协议。^① 同年,双方签署一揽子军事技术合作协议,内容包括联合军演、武器销售和军方人员培训等。2018 年,俄罗斯向苏丹提供 3 亿美元军事援助,用于购买俄制武器,加强两国的军事同盟关系。^② 苏丹与俄罗斯的战略协调程度不断加深引起了美国警惕,导致美国加大了对苏丹的制裁和打压力度,这种情况迫使苏丹在复兴大坝问题上倒向埃塞俄比亚,以寻求地区支持,应对来自美国的压力。

其三,阿拉伯国家对苏丹的支持力度不断下降。2011 年埃及总统穆巴拉克下台后,穆兄会与埃及军方陷入政治斗争,埃及的重心转向国内,无法再为苏丹改善与西方关系提供帮助,更无力对苏丹提供经济援助。巴希尔政权为寻求新的外部支持,开始发展与伊朗的关系,与卡塔尔合作向哈马斯提供武器。苏丹的这一举动激怒了沙特,沙特以停止对苏丹的所有捐助、项目贷款和特惠石油销售进行报复,对苏丹财政预算和国内经济造成极大冲击。巴希尔政权虽然通过派兵参加也门战争向沙特示好,但仍希望在美沙两大阵营之间保持中立,这种平衡术不仅未能获得预期的效果,反而使苏丹与阿拉伯国家间的外交关系更趋复杂,导致苏丹的地区影响力不断下降。

其四,亚洲及海湾阿拉伯国家对苏减少投资。南苏丹的独立和长期以来苏丹农业发展问题,导致亚洲国家对苏丹的投资欲望骤减。海湾合作委员会在苏丹农业部门的投资促进了农业出口,而汇率是海合会国家决定投资苏丹的关键决定因素。^③ 苏丹汇率持续波动,使得海湾国家对其农业投资不断减少。西方的制裁、阿拉伯国家支持力度的下降以及亚洲与海湾阿拉伯国家投资的减少,加剧了巴希尔政权的生存危机,巴希尔不得不另寻出路。

在内忧外困的双重困局中,巴希尔政府被迫倒向正在迅速崛起的非洲邻国——埃塞俄比亚,试图从支持复兴大坝中缓解困局和谋求利益。苏丹对埃塞俄比亚的投资不断扩大,2014 年苏丹成为继中国之后在埃塞俄比亚的第二大外

^① “Refugee Representatives Set to Meet S. Sudan Peace Talk Parties,” *Sudan Tribune*, September 4, 2018, <https://sudantribune.com/article64323/>, 上网时间:2023 年 7 月 21 日。

^② Jonah Leff, “Understanding the Russia-Sudan Rapprochement,” *Africa in Fact*, Vol. 51, No. 4, 2019, p. 34.

^③ Mohamad Alnafissa *et al.*, “Impact of Gulf Cooperation Countries’ Foreign Direct Investment on Sudan’s Agricultural Exports,” *Sustainability*, Vol. 14, No. 6, 2022, p. 3.

国投资者。^① 巴希尔认为苏丹从与埃塞俄比亚合作中获得的发展机会远超过与埃及合作。^② 首先,与埃塞俄比亚合作可有效提高苏丹能源效益。区域电力贸易项目与埃塞俄比亚—苏丹输电线路项目将为苏丹提供重要的潜在利益,^③苏丹不仅可以从埃塞俄比亚购买廉价的电力,缓解自身电力不足的压力,还能从作为区域“能源走廊”的重要参与者中获益。其次,两国合作有利于苏丹扩大农业生产,吸引农业投资。复兴大坝对苏丹而言是一个将灌溉土地面积扩大近两倍的绝佳机会。^④ 大坝建成后可维持苏丹全年的农业生产,提高尼罗河沿岸农作物的种植周期,吸引来自中东和海湾国家的农业投资。苏丹致力于成为“绿色黄金”生产国之一,计划将小麦产量提高一倍和将棉花产量提高两倍。^⑤ 卡塔尔、土耳其和阿联酋都希望扩大对苏丹农业部门的投资,海湾阿拉伯国家已购买数千亩可耕地供长期使用。^⑥ 最后,苏丹认为与埃塞俄比亚的友好关系有利于实现本国水安全,^⑦可以消耗掉苏丹国内未使用但常年流向埃及的用水份额。

苏丹在复兴大坝问题上支持埃塞俄比亚的同时,还对埃及采取经济对冲策略,多种手段维持与埃及的战略合作,以实现自身利益最大化。一方面,苏丹推动争端三国于2015年在喀土穆签署《原则宣言》,通过对话化解分歧,反映了其维持地区稳定和促进地区经济合作的考量。^⑧ 这种灵活务实的做法,既维护了苏

① 《苏丹成为继中国之后在埃塞俄比亚的第二大外国投资者》(阿拉伯文),世纪新闻网,2014年8月25日,<https://www.alqarn.dj/regional/2171>,上网时间:2023年7月20日。

② Emil Sandstrom, *Land and Hydropolitics in the Nile River Basin*, London: Routledge, 2016, p. 23.

③ ENSAP, *ENSAP Projects Brief Status Report and Future Activities, 2008*, Addis Ababa: ENTRO Office.

④ Ana Elisa Cascão and Alan Nicol, “Sudan, ‘Kingmaker’ in a New Nile Hydropolitics: Negotiating Water and Hydraulic Infrastructure to Expand Large-Scale Irrigation,” in Emil Sandstrom, Anders Jagerskog and Terje Oestigaard, eds., *Land and Hydropolitics in the Nile River Basin: Challenges and New Investments*, London: Routledge, 2016, p. 106.

⑤ Ibid, p. 94.

⑥ International Crisis Group, “Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute,” *Africa Report*, No. 271, March 20, 2019, p. 4, <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/271-bridging-the-gap.pdf>, 上网时间:2023年7月1日。

⑦ Yunus Turhan, “The Hydro-political Dilemma in Africa Water Geopolitics: The Case of the Nile River Basin,” *African Security Review*, Vol. 30, No. 1, 2020, pp. 66–85.

⑧ Z. Khaled, “Egypt and the Nile Water Issue: The Crisis of the Renaissance Dam,” Cairo: The National Library of Egypt, 2016, p. 567.

丹在水资源问题上的话语权,也可以避免苏丹与下游的埃及形成对抗态势。另一方面,苏丹在不同领域积极维持与埃及的合作关系。2014 年,埃及与苏丹正式启动两国签订的四项自由协定,其内容包括人员流动、财产、工作与居住自由。^①两国决定将双边委员会的代表层级提升到总统级别,轮流在开罗和喀土穆举行会议。^②2016 年,苏丹与埃及签署全面战略伙伴关系文件,在不同领域签署了 15 项协议、谅解备忘录和执行计划。^③埃及和苏丹共建电力传输网络,埃及计划在后续阶段把向苏丹提供的电力总量从 300 兆瓦增加至 3,000 兆瓦。^④

2011 年至 2018 年巴希尔执政时期,苏丹在复兴大坝问题上倾向于支持埃塞俄比亚,这一立场选择是基于苏丹内政和外交的现实考量。在美国的全面打压下,苏丹试图通过与埃塞俄比亚开展合作来减轻内外困局,并借助埃塞俄比亚的崛起牵制埃及在尼罗河水政治格局中的主导地位。同时,苏丹与埃及保持经济合作,维系双边互利关系。这体现了苏丹在复兴大坝问题上灵活务实的外交态度,试图在埃塞俄比亚和埃及之间寻求平衡与妥协,以期在复杂多变的地缘政治环境中谋求国家利益最大化。

三、苏丹过渡政府的中立立场：政局动荡下的双重对冲 (2019~2021 年)

2019 年巴希尔政权倒台后,由于执政联盟面临日益严峻的国内政治挑战与经济危机,苏丹过渡政府在复兴大坝问题上开始采取中立立场,把巩固自身政治地位作为优先事项,对埃及和埃塞俄比亚采取双重对冲策略,以在两国之间实现平衡,避免被任何一方牵制或孤立。

(一) 严峻的政治挑战

首先,双头政府军文集团间的权力博弈。苏丹军方罢黜巴希尔后,开启了军

① [埃及]艾哈迈德·巴尤米:《历史与机遇:埃及与苏丹的经贸关系》(阿拉伯文),埃及观察网,2023 年 4 月 11 日,<https://marsad.ecss.com.eg/76650/>,上网时间:2023 年 7 月 19 日。

② [埃及]阿斯拉·法瓦德:《苏丹与埃及的经济一体化进程》(阿拉伯文),第七天新闻网,2023 年 4 月 9 日,<http://alturl.com/mhs6s>,上网时间:2023 年 7 月 19 日。

③ [埃及]海蒂·阿沙菲:《埃及与苏丹:根深蒂固的关系及战略伙伴》(阿拉伯文),埃及观察新闻网,2023 年 4 月 14 日,<https://marsad.ecss.com.eg/76728/>,上网时间:2023 年 7 月 27 日。

④ [埃及]艾哈迈德·巴尤米:《历史与机遇:埃及与苏丹的经贸关系》(阿拉伯文)。

民联合执政的过渡期。苏丹过渡政府是军方和“自由与变革力量”相互妥协的产物,军民阵营在过渡期互相制衡又争权夺利。文官集团的政治利益是彻底实现政治革命,而军方在巴希尔时期获得了大量经济和政治资源。^① 在过渡政府成立一周年之际,文官与军方的矛盾已公开化,苏丹总理阿卜杜拉·哈姆杜克(Abdalla Hamdok)对军方和安全机构下属企业掌握着国家80%的经济活动公开表达不满,而主权委员会主席布尔汉则指责政府施政不力,甩锅军方。^② 军方与文官之间矛盾与日剧增,内部利益团体犬牙交错、分化严重。

其次,前政权势力的反扑。巴希尔倒台后,布尔汉领导的过渡军事委员会立即展开肃清前政权势力的活动,打击前政权官员的行为引发旧势力反弹,后者试图通过军事政变、暗杀等暴力行为推翻新政府。支持巴希尔政权的伊斯兰主义者与抵制过渡政府的反对派结成同盟,在国内形成一股不可小觑的反对力量。^③ 亲巴希尔军官多次发动未遂政变,哈姆杜克总理险遭暗杀。

再次,其他政治反对派的抵触与反对。“自由与变革力量”与军方妥协的行为招致苏丹共产党(SCP)等政治力量反对,后者遂组织示威游行反对新政府。苏丹共产党主张彻底推翻巴希尔政府,举行大选并组建真正的文官政府,不承认军方掌权的正当性,认为军方是巴希尔政权的延续,拒绝参加有军方参与的过渡政府。^④ 苏丹职业者协会与反对派工会集会(Unionist Gathering)因未能在过渡政府的权力分配中获得令其满意的席位而拒绝参加过渡政府。此外,大量地方武装组织尚未承认新政权,安全形势日益严峻。虽然苏丹过渡政府努力推进国内和谈,但是各地安全形势仍不容乐观。达尔富尔地区部分武装势力依旧抵制和谈,大量人员流离失所,部族间的资源冲突严重。地方武装组织通过雇佣兵、黄金贸易、跨境走私、倒卖车辆和燃油、抢劫车辆等非法活动谋生的现象十分

① Atta El-Battahani, “The Sudan Armed Forces and Prospects of Change,” *CMI Insight*, No. 3, April 2016, p. 48.

② 涂龙德:《苏丹过渡期政治转型的三大趋势评述》,载《阿拉伯世界研究》2021年第6期,第34页。

③ 姜恒昆:《苏丹过渡政府面临的挑战及应对措施》,载张宏明主编:《非洲发展报告 No. 24 (2021~2022)》,北京:社会科学文献出版社2023年版,第178页。

④ 同上,第179页。

猖獗。^①

（二）经济形势持续恶化

苏丹过渡政府期间,国内经济未见好转,经济形势依然严峻。首先,通货膨胀高企。根据苏丹中央统计局数据,2020 年 2 月苏丹年通胀率达 71.36%。其中,城市年通胀率为 61.86%,农村年通胀率高达 78.51%。^②与此同时,通货膨胀造成的现金紧缺、货币贬值问题进一步加剧。截至 2020 年 2 月,苏丹镑兑换美元黑市汇率跌破 117:1,创历史新低。^③其次,外债规模巨大。世界银行和苏丹财政部联合报告显示,苏丹面临高达 580 亿美元的外债总额,其中大部分是自 1958 年以来累积的利息和罚款。具体而言,苏丹国外债务在 170 亿至 180 亿美元之间,其余 85%的债务由长期罚息形成。^④为确保国内物价稳定,巴希尔政府大量补贴燃料、面包等民生物资,导致政府财政赤字庞大。2019 年,苏丹政府财政赤字高达 1,420 亿苏丹镑。^⑤最后,粮食短缺问题加剧。由于外汇储备不足,苏丹无法持续从国外进口粮食。2019 年 12 月中旬,苏丹的小麦储备不足 5 天,苏丹央行也无力支付 2,800 万美元的到港小麦货款,^⑥苏丹的粮食安全形势日益严峻。国际货币基金组织在最新发布的《世界经济展望》报告中重申,预计未来苏丹经济仍将维持负增长。2022 年,苏丹经济增长率下降 2.5%,2023 年,该数字下滑至-18.3%。^⑦在未来相当长一段时间内,苏丹的经济衰退或将持续较长时间。过渡政府时期,苏丹的经济困难可能进一步拖累国内政治转型进程,对国家的稳

① EASO COI Researcher, *Sudan Armed Groups, Security Situation, Internal Displacement Situation*, Brussel: EASO, 2020, p. 12.

② “Sudan Annual Inflation Rate Rises to 71 Pct in February,” *Sudan Tribune*, March 16, 2020, <https://sudantribune.com/article67218/>, 上网时间:2023 年 7 月 23 日。

③ “Sudanese Pound Hits New Record Low vs Dollar,” *Sudan Tribune*, March 4, 2020, <https://sudantribune.com/article67178/>, 上网时间:2023 年 7 月 23 日。

④ “Sudan: Agreement on Rescheduling of Saudi Debts,” *all Africa*, July 11, 2019, <https://allafrica.com/stories/201907120393.html>, 上网时间:2023 年 7 月 23 日。

⑤ “Sudan’s Government Unable to Stop Pound Decline: Hamdok,” *Sudan Tribune*, January 22, 2020, <https://sudantribune.com/article66994/>, 上网时间:2023 年 7 月 23 日。

⑥ “Hard Currency Shortages Prompted Borrowing From Private Firms: Sudan’s Minister,” *Sudan Tribune*, March 6, 2020, <https://sudantribune.com/article67183/>, 上网时间:2023 年 7 月 23 日。

⑦ “Sudan,” *IMF*, <https://www.imf.org/en/Countries/SDN#countrydata>, 上网时间:2023 年 7 月 23 日。

定构成严峻挑战。

复杂严峻的政治局势与沉痾难起经济形势促使苏丹过渡政府在对外政策上更加谨慎,执政联盟在复兴大坝问题上遂采取中立立场。由布尔汉领导的主权委员会成立后,大坝争端三国于2019年9月15~16日在开罗重启三方谈判。美国、世界银行与非盟先后介入复兴大坝谈判,持续多次会谈均无实际性进展。华盛顿谈判破裂后,埃及与埃塞俄比亚就大坝第一期蓄水问题以及是否构成法律约束力的协议展开外交论战,两国矛盾升级,促使夹在埃及与埃塞俄比亚中间的苏丹采取调停立场。

2020年,在埃及的倡议下,阿盟发布声明谴责埃塞俄比亚单方面蓄水。然而,苏丹对该声明持保留意见,并拒绝签署埃及支持的华盛顿协议草案。^① 苏丹认为,该协议内容缺乏诸多需商定的细节,并认为阿盟声明只考虑了埃及的利益,不符合苏丹的利益,并会引发阿拉伯国家与埃塞俄比亚之间的对抗。^② 苏丹驻埃塞俄比亚大使穆赫塔尔·萨拉姆(Mukhtar Salam)对苏丹反对阿盟声明解释道:“苏丹希望采取一种不同的外交方式与埃塞俄比亚打交道,因为两国具有未被利用的潜力,需要在各领域进行合作。”^③ 与此同时,苏丹执政联盟的军文集团均积极在埃及与埃塞俄比亚之间斡旋,推动复兴大坝谈判的恢复。苏丹主权委员会副主席穆罕默德·哈姆丹·达加洛(Mohamed Hamdan Dagalo)曾向埃及总统塞西承诺,苏丹将在埃及与埃塞俄比亚之间斡旋,弥合双方在复兴大坝问题上的分歧。^④ 布尔汉先后访问埃及和埃塞俄比亚,呼吁恢复谈判并达成有利于三方的复兴大坝协议。^⑤ 哈姆杜克总理则在埃塞俄比亚总理阿比·艾哈迈德·阿里

① [苏丹]卡迈勒·穆罕默德·哈德尔:《苏丹对复兴大坝问题的立场》(阿拉伯文),载《非洲追踪》2020年第2期,第38页。

② [苏丹]卢维达·穆罕默德·法拉哈:《复兴大坝危机与苏丹立场》(阿拉伯文),载《中东研究》2020年第2期,第447页。

③ 《苏丹为何对阿盟关于复兴大坝的声明持保留意见?》(阿拉伯文),阿拉比21新闻网,2020年3月7日,<http://alturl.com/8iyfb>,上网时间:2023年7月20日。

④ “Egypt’s Sisi Discusses Nile Dam with Sudan’s Sovereignty Council Leader Dagalo,” *Ahram Online*, March 15, 2020, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/365321/Egypt/Politics-/Egypt-Sisi-discusses-Nile-dam-with-Sudans-Soverei.aspx>, 上网时间:2023年7月20日。

⑤ “Sudan Sovereign Council Chairman Visits Ethiopia to Discuss GERD Issue,” *Egypt Independent*, November 1, 2020, <https://www.egyptindependent.com/sudan-sovereign-council-chairman-visits-ethiopia-to-discuss-gerd-issue/>, 上网时间:2023年7月20日。

(Abiy Ahmed Ali) 访问苏丹期间宣称支持埃塞俄比亚在复兴大坝问题上的“非洲方案解决非洲问题”立场。^①

在苏丹的积极推动下,复兴大坝谈判于 2020 年下半年在非盟主持下恢复。苏丹在这一时期坚持以“非洲方案解决非洲问题”的原则立场解决复兴大坝问题,反对埃及将复兴大坝问题国际化,并要求改变谈判方式,增加非盟专家的作用。苏丹曾于 2021 年 1 月谈判期间提出更正复兴大坝谈判方式的提案,但遭到埃及和埃塞俄比亚的拒绝,苏丹对此宣布拒绝出席下一轮复兴大坝谈判。^②

执政联盟外交的优先事项是建立良好的国际关系,创造有利于其执政的国际环境。^③ 复兴大坝问题对执政联盟而言,成为调整与邻国关系、营造稳定国际环境的重要工具。通过在复兴大坝问题上采取中立立场,苏丹过渡政府可平衡国内、地区和国际层面的复杂关系,维系政权稳定,维持地区稳定,稳步推进政治转型。

第一,苏丹在国内层面需要应对复杂严峻的政治和经济挑战。2020 年 6 月,布尔汉与哈姆杜克在三名主权委员会成员的调解下在总统府举行联合会议,强调过渡政府内部将加强协调配合,共同实现过渡期目标,维护国家稳定。^④ 在对外政策方面,军方和文官集团表现出共同的务实与谨慎考量。尽管二者在国内政治经济议题上存有根本分歧,但都面临来自国内外的压力。军方急需获得国际社会的认可,文官集团也需要一个稳定的外部环境以推进国内改革。因此,在复兴大坝问题上,双方都意识到明确站队可能招致外部势力的干预,不利于各自的政权地位。于是,军文集团形成了一种平衡关系,在复兴大坝问题的对外政策上做出妥协姿态,共同应对国内多重压力,通过在复兴大坝问题上保持中立,苏

^① “Sudan Ethiopia Vow Resolve Blue Nile Dam Dispute,” *Al Jazeera*, August 25, 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/08/sudan-ethiopia-vow-resolve-blue-nile-dam-dispute-200825-163039974.html>, 上网时间:2023 年 7 月 20 日。

^② “Sudan Boycotts New Round of Ethiopian Dam Talks, Calls for Greater Role to AU Experts,” *Daily News Egypt*, January 4, 2021, <https://dailynewsegypt.com/2021/01/04/sudan-boycotts-new-round-of-ethiopian-dam-talks-calls-for-greater-role-to-au-experts/>, 上网时间:2023 年 7 月 20 日。

^③ Samuel Ramani, “Sudan’s Foreign Policy Priorities,” *Spotlight on Sudan*, June 2021, *Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2021, p. 58.

^④ “Sudan’s Burhan and Hamdok Agree to Enhance Coordination,” *Sudan Tribune*, February 6, 2020, <https://sudantribune.com/article67059/>, 上网时间:2023 年 7 月 25 日。

丹暂时化解了过渡时期内部竞争与政治动荡的风险,为苏丹政治转型营造了较为稳定的国内外政治环境。

第二,苏丹在地区层面平衡与埃及和埃塞俄比亚关系。苏丹试图在复兴大坝问题上实现两个外交目标。首先,苏丹避免在复兴大坝问题上恶化与埃及和埃塞俄比亚的关系。苏丹和埃及同为地处非洲的阿拉伯国家,在历史上有着世代亲缘关系,但苏丹在实力、影响力和国际地位方面均不如埃及。埃及是苏丹传统的地区伙伴,也是苏丹军方的重要国际盟友,长期以来向苏丹军方提供大量政治和经济支持,维护与埃及的战略伙伴关系对苏丹至关重要。而埃塞尔比亚在苏丹过渡政府时期斡旋苏丹军方和“自由与变革力量”达成共识方面发挥了关键作用,促使双方签署协议,暂时平息混乱。此外,埃塞尔比亚在阿卜耶伊地区油田相关问题和南北苏丹边境地区规划分歧等南北苏丹对话进程中都扮演着重要角色。因此,对执政联盟来说,规避在尼罗河问题上恶化与两个重要邻国的关系是最好的选择。其次,苏丹积极推动谈判恢复,防止埃及与埃塞俄比亚矛盾升级。华盛顿谈判破裂后,复兴大坝谈判中断,埃及与埃塞俄比亚相互指责,加上复兴大坝首次蓄水期限的临近加剧了两国关系的紧张。在苏丹的斡旋下,复兴大坝谈判得以重启。苏丹的中立立场成为两国紧张关系的“缓冲区”,防止了两国矛盾激化,维持了地区稳定。

第三,苏丹在国际层面推动与美国关系的改善。过渡政府期间,苏丹与美国的关系出现了明显改善和发展。2019年12月,为表示对苏丹过渡政府的支持,美国恢复同苏丹的大使级外交关系,时隔23年重新互派大使,为深化和拓展双边关系提供了更高层次和更广范围的沟通和协调渠道。2020年12月,美国正式将苏丹从“支恐国家”名单移除,标志着苏美双边关系的根本变化,也为苏丹恢复与美国和其他西方国家的正常关系,以及获得更多经济援助和投资创造了条件。此外,美国还宣布将苏丹从“侵犯宗教自由”的“黑名单”上除名。美国将苏丹从“支恐国家”名单移除为苏丹摆脱长期的国际孤立和制裁创造了空间,也为苏丹获得国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构的债务减免和贷款援助打开了大门。苏丹与美国关系的改善是苏丹政治转型期间重要的外交成果,也是苏丹经济发展的重要条件。苏丹避免在复兴大坝问题上明确站队,体现其在处理复杂问题上的责任与稳重,有利于赢得美方对其政治转型的肯定,对争取美国的

理解与支持、推进苏美关系改善具有重要意义,进而为政治转型创造良好的国际环境。

苏丹在复兴大坝问题上不偏向埃及或埃塞俄比亚任何一方,但仍然维持与两国在其他领域的合作。^① 在苏丹与埃及合作方面,2021 年 3 月,苏丹与埃及签署一项军事合作协议,旨在巩固两国在军事和安全领域的合作关系。^② 随后,两国开展代号为“南方守卫者 1”(Guardian of the South-1)的边境联合演习行动,以增强边境安全合作。2021 年,苏丹与埃及两国间的贸易额显著增长,达 11.65 亿美元,较 2020 年增长 60%。^③ 在苏丹与埃塞俄比亚合作方面,2019 年,苏丹与埃塞俄比亚第五届经济论坛在阿迪斯亚贝巴召开,双方倡议推进两国经济一体化,指出苏丹与埃塞俄比亚的进出口贸易额达到 163 万美元,其中埃塞俄比亚对苏丹的出口和进口贸易额超过 752 万美元,并决定开设苏丹—埃塞俄比亚商业中心,便利两国商人开展商业活动。^④ 在哈姆杜克总理访问埃塞俄比亚并与阿比总理会晤之后,苏丹工业与贸易部长穆罕默德·阿巴斯(Muhammed Abass)表示,“我们一致同意召开高级联合部委会议,审查两国总理会晤期间在商业、边境贸易和海关方面签署的协议,努力发展两国间的经济和贸易关系,实现两国共同利益”。^⑤

2019 年至 2021 年过渡政府时期,苏丹在复兴大坝问题上秉持中立立场,主要基于对国内政治经济形势的考量,内政因素发挥了决定性作用。执政联盟采取中立立场,以最大化自身利益和最小化风险。苏丹的中立立场不仅有助于缓解军文集团在政治转型过程中的矛盾,有利于巩固执政联盟的政治地位,还能维系与埃及和埃塞俄比亚的关系,以此维护苏丹在两个邻国中的战略地位。中立立场也体现了苏丹对美国的谨慎平衡,有助于争取美国对其政治转型过程的理解与支持。综合来看,这一时期苏丹采取双重对冲策略使其在国内稳定与国际

① [埃及]巴德尔·沙菲:《埃及与苏丹危机》(阿拉伯文),半岛研究中心,2023 年 5 月 30 日, <https://studies.aljazeera.net/ar/article/5653>, 上网时间:2023 年 7 月 27 日。

② [埃及]海蒂·阿沙菲:《埃及与苏丹:根深蒂固的关系及战略伙伴》(阿拉伯文)。

③ [埃及]巴德尔·沙菲:《埃及与苏丹危机》(阿拉伯文)。

④ 《埃塞俄比亚与苏丹致力于实现两国经济一体化》(阿拉伯文),埃塞俄比亚通讯社,2019 年 9 月 26 日, https://www.ena.et/web/ara/w/ar_6683, 上网时间:2023 年 7 月 27 日。

⑤ 《苏丹与埃塞俄比亚的经济贸易合作机会》(阿拉伯文),苏丹宣传部,2019 年 10 月 31 日, <http://alturl.com/82962>, 上网时间:2023 年 7 月 26 日。

关系之间实现了平衡,既维护了对外关系,也为国内创造了较为稳定的外部环境,以推进政治转型。

四、苏丹的亲埃及立场：美国压力下的制衡与对冲 (2021~2023年)

2021年至2023年,在美国的压力下,苏丹联合埃及形成下游联盟,制衡埃塞俄比亚。同时,苏丹在其他领域对埃塞俄比亚采取对冲策略,维持双边互利关系。苏丹运用双重策略,既争取强国支持,也兼顾相关方利益,以期维持地区平衡的微妙状态。

2021年3月,苏丹在复兴大坝问题上与埃及组建下游联盟,共同对抗埃塞俄比亚。苏丹提出在复兴大坝谈判中建立由非盟、联合国、欧盟和美国主导的“四方国际调解”机制。^① 哈姆杜克总理访问开罗,在与塞西总统讨论复兴大坝争端中表明苏丹与埃及对此达成共识,并强调两国的共同利益。^② 苏丹与埃及同意在地区和国际层面协调双边努力,共同向埃塞俄比亚施加压力,以达成关于复兴大坝在蓄水与运营问题的协议。^③ 随后,苏丹主权委员会主席布尔汉访问埃及,双方发布《共同宣言》,埃及表示将继续支持苏丹实现政治、安全和经济稳定。^④ 苏丹主权委员会副主席达加洛在接受卡塔尔半岛电视台采访时也表示,埃塞俄比亚威胁着苏丹的国家安全。^⑤ 埃及与苏丹在安理会上一致反对埃塞俄比亚的单边行动,强调复兴大坝严重危害两个下游国家的安全。^⑥ 为重建尼罗河水

① 《苏丹要求建立复兴大坝谈判的四方调解机制》(阿拉伯文),半岛新闻网,2021年3月15日, <http://alturl.com/8ejxn>, 上网时间:2023年6月10日。

② 《哈姆杜克访问开罗:苏丹与埃及对复兴大坝问题达成共识》(阿拉伯文),变革新闻网,2021年3月11日, <http://alturl.com/w6up5>, 上网时间:2023年6月11日。

③ “Sudan, Egypt to Coordinate Efforts to Bring Ethiopia to Sign GERD Binding Deal,” *Sudan Tribune*, June 9, 2020, <https://sudantribune.net/article69657/>, 上网时间:2023年7月19日。

④ 《布尔汉访问开罗,双方发布共同宣言》(阿拉伯文),Albuslan新闻网,2021年3月30日, <http://alturl.com/pgs5j>, 上网时间:2023年6月11日。

⑤ “Sudan’s General Dagaló: Military Takeover Was the Best Option,” *Al Jazeera*, November 26, 2021, <https://www.google.com/amp/s/www.aljazeera.com/amp/program/talk-to-al-jazeera/2021/11/26/sudan-general-dagaló-military-takeover-was-the-best-option>. 上网时间:2023年6月11日。

⑥ 《复兴大坝争端继续发酵,埃塞、埃及、苏丹在安理会较力》,联合国新闻网,2021年7月14日, <https://news.un.org/zh/story/2021/07/1087982>, 上网时间:2023年6月11日。

资源下游联盟,埃及与苏丹互访不断,持续加强军事合作。埃及于 2021 年 3 月与苏丹签署一项联合军事训练和边境安全协议,随后即展开“尼罗河之鹰 1 号”“尼罗河之鹰 2 号”“尼罗河守护者”三次联合军演,向埃塞俄比亚传递武力解决复兴大坝危机的信息。苏丹过渡政府军方与文官的一系列行动均表明其与埃及联合抗衡埃塞俄比亚,标志着两国再次回归尼罗河水资源问题传统的“下游联盟”。

苏丹与埃及联手推动复兴大坝争端国际化。苏丹与埃及掀起一轮外交攻势,在多个场合说明其在复兴大坝争端中的立场和方案,并获得多个国家的积极介入。埃及和苏丹分别前往布鲁塞尔和莫斯科,动用外交手段争取外部力量支持其立场。^① 2021 年 1 月 13 日,阿联酋外交部代表团主动访问苏丹,听取苏丹外交部与灌溉部对复兴大坝立场的详细说明,旨在拉近三方立场、打破谈判僵局;1 月 18 日,英国驻喀土穆前大使伊尔凡·西迪克(Irfan Siddiq)承诺在复兴大坝问题上支持苏丹寻求达成三方协议;^②1 月 21 日,美国及意大利称苏丹在复兴大坝谈判中的立场是合理的,并强调喀土穆有权在复兴大坝运营时定期交换信息以确保其在大坝运行期间水利设施及公民的安全;2 月 2 日,即将担任非盟轮值主席的刚果总统菲利克斯·齐塞克迪(Félix Tshisekedi)首访开罗,与塞西总统讨论复兴大坝谈判的进展,表示希望争端三方和平达成协议,解决复兴大坝危机。苏丹向卡塔尔、科威特、沙特阿拉伯、肯尼亚和南非派出代表团,向对方说明其在复兴大坝危机及与埃塞俄比亚边境冲突中的立场。苏埃结盟使阿盟成为当前唯一公开支持埃及复兴大坝问题立场的国际组织,阿盟称苏丹与埃及的用水安全关乎整个阿拉伯世界的安全,抨击埃塞俄比亚的单边行为,并要求保护苏丹和埃及的用水权利。^③ 苏丹与埃及联盟对抗埃塞俄比亚,主要出于以下三方面原因。

^① “GERD Crisis: After the Security Council, Egypt Heads to Brussels,” *Commonspace. EU*, July 8, 2021, <https://www.commonspace.eu/node/10617>, 上网时间:2023 年 5 月 11 日。

^② [埃及]穆尔塔扎·科科:《英国承诺支持复兴大坝谈判》(阿拉伯文),新闻之眼网,2021 年 1 月 18 日, <https://al-ain.com/article/stumbling-renaissance-negotiations>, 上网时间:2023 年 5 月 13 日。

^③ “Arab States Call for UNSC Intervention over Ethiopian Dam Dispute,” *Al Jazeera*, June 15, 2021, <https://www.aljazeera.com/amp/news/2021/6/15/arab-states-call-on-unscc-to-convene-over-ethiopian-dam-dispute>. 上网时间:2023 年 7 月 21 日。

第一,美国公开支持埃及形成的外部压力。埃及对于美国在中东地区的战略意义和分量比埃塞俄比亚对美国在非洲之角的战略重要性更高。^① 特朗普政府把复兴大坝作为埃及在促进以色列与阿拉伯国家关系正常化计划中发挥作用的“礼物”。鉴于美国与埃及的战略依附、埃及在巴以和平谈判中的作用以及特朗普与塞西总统的私交,^②特朗普对复兴大坝发表了高度安全化言论:“复兴大坝非常危险,因为埃及将无法生存,我说过,而且我大声而明确地说过,他们会炸毁那座大坝”。^③ 特朗普总统在发表该演讲的同时宣布以色列与苏丹关系正常化,并停止对埃塞俄比亚的1亿美元外援。^④ 拜登政府在复兴大坝问题上也支持埃及,美国总统乔·拜登(Joe Biden)曾向埃及总统塞西保证,美国将支持埃及在水资源问题上的立场,并将与非盟合作,寻求解决复兴大坝争端的途径。^⑤ 由于美国政府在复兴大坝问题上公开支持埃及的立场,埃及在谈判中获得了更多优势。苏丹政府为维护与美国的关系,不得不与埃及联盟共同对抗埃塞俄比亚。

第二,军文集团的政治安全考量。以美国为首的西方大国反对苏丹军方参政,支持哈姆杜克文官政府,加之过渡宪法规定的权力移交期限临近,苏丹军方的不安全感剧增,急需国际力量的支持以保住军方的政治地位。而积重难返的经济形势导致苏丹国内出现反对文官执政的声音,文官集团要增加其合法性,必须改善经济形势,克服外债难题,也需要改善与地区大国的关系,避免军方在经济问题上采取威胁其政治地位的行动。苏丹军方不断扩大的不安全感和文官难以应对的政治挑战使双方均将各自的政治安全置于外交的优先地位。此时,埃及利用军文集团均需寻求国际支持这一点,通过同时为军文双方提供援助来交换苏丹在复兴大坝争端中的立场,重组“下游联盟”抗衡埃塞俄比亚。自巴希尔

① Nigusu Adem Yimer and Turgut Subaşı, “Ethiopia: Trump’s Securitization ‘Speech Act’ on the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD). A Risk on the Ethiopia-Egypt Water Diplomacy,” *Conflict Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 1, p. 75.

② Ibid.

③ “Trump Comment on ‘Blowing up’ Nile Dam Angers Ethiopia,” *BBC*, October 24, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-africa-54674313>, 上网时间:2023年1月2日。

④ Patricia Zengerle, “U. S. to Cut \$ 100 Million in Aid to Ethiopia over Dam Dispute,” *Reuters*, September 3, 2020, <https://www.reuters.com/article/usa-ethiopia-int/u-s-to-cut-100-million-in-aid-to-ethiopia-over-dam-dispute-idUSKBN25T2ZD/>, 上网时间:2023年2月15日。

⑤ 《复兴大坝争端继续发酵,埃塞、埃及、苏丹在安理会较力》。

政权倒台后,埃及不断拉拢苏丹过渡政府执政联盟,企图增强对苏丹的影响力,并获得复兴大坝争端立场中苏丹的支持。当埃塞俄比亚总理阿比忙于提格雷战乱时,埃及与苏丹举行了军事演习。埃及与苏丹的高层互访密切,埃及承诺在经济上支持苏丹。埃及总统塞西访问苏丹;苏丹外交部部长玛丽姆·马哈迪(Mariam Al-Saddiq Al-Made)访问埃及;埃及武装部队参谋长穆罕默德·希贾兹(Muhammad Hijaz)中将率领武装部队高级代表团访问苏丹,参加埃及与苏丹联合军事委员会第七次会议,并签署军事协议,随后,埃及总统塞西在巴希尔政权倒台后首次访问喀土穆。此外,埃及工程师向苏丹工程师赠送了一批用于城建的设备。^①在苏丹总理哈姆杜克访问埃及期间,埃及总统塞西向哈姆杜克承诺为苏丹提供经济援助、积极开展双边贸易合作,并愿意帮助苏丹解决债务问题。^②

第三,苏丹与埃塞俄比亚的边境冲突。苏丹与埃塞俄比亚于 1902 年签订的边界协议中表明法什卡位隶属苏丹,两国的边境纠纷使得双边紧张关系再次升级。苏丹政府强烈谴责“埃塞俄比亚对苏丹领土的侵略”和“直接违反其主权和苏丹土地的安全”。^③苏丹强调不会放弃自己的领土,由于埃塞俄比亚在复兴大坝谈判中的“顽固”、对法什卡边境的争夺以及把复兴大坝争端和边境纠纷混为一谈,苏丹已准备好同埃塞俄比亚的战争。^④边境冲突在很大程度上影响了苏丹在复兴大坝危机中的立场。

苏丹在复兴大坝问题上对埃塞俄比亚采取制衡策略的同时,并未完全隔离埃塞俄比亚。苏丹主权委员会副主席达加洛于 2022 年 1 月访问埃塞俄比亚,在两天内与多名埃塞俄比亚高官会面,讨论加强两国关系的途径。埃塞俄比亚为

① 《苏丹与埃塞俄比亚关系紧张的原因》(阿拉伯文),阿拉伯邮报网,2021 年 3 月 22 日, <http://alturl.com/amshi>, 上网时间:2023 年 5 月 10 日。

② “Sisi, Sudanese PM Hamdok Discuss GERD, Cooperation Between Egypt, Sudan,” *Ahram Online*, March 11, 2021, <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/405837/Egypt/Politics-/UPDATED-Sisi,-Sudanese-PM-Hamdok-discuss-GERD,-coo.aspx>, 上网时间:2023 年 5 月 14 日。

③ “Sudan Prepares for ‘Negative Effects’ of Ethiopia Filling Its GERD,” *Radio Dabanga*, February 19, 2021, <https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/sudan-plans-for-negative-effects-of-ethiopia-filling-gerd>, 上网时间:2023 年 7 月 19 日。

④ 《苏丹与埃塞俄比亚关系紧张的原因》(阿拉伯文)。

表诚意,在访问期间释放了 25 名被拘留的苏丹人。^① 苏丹主权委员会主席布尔汉和埃塞俄比亚总理阿比就继续并加快有关两国边境与经济合作问题的工作达成一致,共同认可继续并加快有关边境问题、经济合作问题和加强贸易交流的工作,对实现两国人民的共同利益至关重要。^②

2021 年至 2023 年间,苏丹在复兴大坝问题上的立场明显倾向埃及,这主要是基于外交考量。在美国公开表态支持埃及的压力下,苏丹选择倒向埃及,以制衡埃塞俄比亚。同时,苏丹考虑到与埃塞俄比亚在其他领域利益的需要,通过对冲维持苏埃双边关系。该立场转变再次反映了苏丹的实用主义外交策略,基于把握大国政治态势与经济互利的双重考量,苏丹力图在复杂的地缘政治环境中保持战略定力,既满足国家安全与发展的需求,也兼顾周边国家利益,维持区域关系的平衡。

五、结语

苏丹在复兴大坝争端不同历史阶段采取制衡与对冲策略是基于国内政治局势、地区关系和国际关系的综合考虑。制衡和对冲是苏丹政府对外政策的主线,苏丹试图在埃及和埃塞俄比亚之间保持平衡,最大程度维护自身利益,体现出其外交政策的功利性与实用性。但在不同时期,苏丹对埃及和埃塞俄比亚的政策倾向有所不同,其立场经历了亲埃塞俄比亚到中立、再到亲埃及的变化。

三次立场转变的核心动因各有不同,但都与苏丹内政与外交的情况变化密切相关。在巴希尔时期(2011~2018年),苏丹面临内忧外困的局面,内政与外交共同主导苏丹在复兴大坝问题上的外交政策,苏丹选择支持埃塞俄比亚;在过渡政府时期(2019~2021年),苏丹面临国内严峻的政治与经济形势,内政是影响其在复兴大坝问题上的核心因素,执政联盟选择了中立立场;埃塞俄比亚为大坝蓄水后(2021~2023年),美国公开支持埃及,外交因素是苏丹的主要考量,苏丹转

① [阿联酋]萨米尔·拉姆齐:《达加洛访问阿迪斯亚贝巴后苏丹与埃及靠近的前景》(阿拉伯文),2022年1月31日,阿联酋政策研究中心,<https://epc.ae/ar/details/brief/afaq-altaqarub-bayn-alswdan-wa-iithyubya-baed-ziarat-hamidti-li-adis-ababa>,上网时间:2023年7月20日。

② 《埃塞俄比亚与苏丹同意加快解决边境问题》(阿拉伯文),新阿拉伯人新闻网,2023年3月5日,<http://alturl.com/2q9vb>,上网时间:2023年7月20日。

而倒向支持埃及。尽管立场多变,但苏丹在埃及和埃塞俄比亚之间既制衡威胁,又两面下注的策略并未改变,体现了其实用主义的对外政策传统,也反映了地区弱小国家在复杂局势下谋求最大利益的现实困境。2023 年 1 月,埃塞俄比亚总理阿比访问喀土穆期间,苏丹主权委员会主席布尔汉表示就复兴大坝所有相关事宜均与埃塞俄比亚达成一致,并强调在地区与国际层面增强苏埃合作与协调的必要性。^① 上述立场表明苏丹从亲埃及又转向亲埃塞俄比亚,再次体现了苏丹政府在埃及和埃塞俄比亚之间时而一边倒、时而左右逢源的策略。

苏丹的外交政策与国内政治局势、地区关系和国际关系紧密联系,若不能实现国内政局稳定,就不可能实现外交政策的持续性。在复兴大坝争端前景黯淡无光之时,2023 年 4 月,苏丹军阀系统内部的主权委员会主席布尔汉与副主席达加洛在对军权的控制与国家政治转型两个方面因政见不合,难以实现权力共享,双方分别领导的政府武装军队与快速支援部队之间爆发军事冲突,给复兴大坝问题的解决再次蒙上阴影。当前苏丹的武装冲突将直接影响政局的稳定,继而影响其在复兴大坝问题上的立场。若冲突得到解决,苏丹可能保持中立或倾向支持某一方;若苏丹局势长期不稳定,则利好埃塞俄比亚建成并运营复兴大坝。如果双方陷入长期边打边谈的恶性循环,苏丹将无法参与复兴大坝事宜,减弱对埃塞俄比亚的制衡作用,埃塞俄比亚将如同利用埃及在 2011 年忙于稳定内政、无暇顾及外交的机会启动修建复兴大坝那样,利用苏丹此次内乱的机会加快大坝的蓄水进程。总之,苏丹作为复兴大坝争端三国的关键平衡点,其政局稳定与政策连贯对复兴大坝问题的解决路径和结果至关重要。

(责任编辑:包澄章 责任校对:章 远)

^① 《布尔汉与阿比会面后发表声明,苏丹是否在复兴大坝危机中抛弃埃及?》(阿拉伯文),半岛新闻网,2023 年 1 月 30 日,<http://alturl.com/659gm>,上网时间:2023 年 5 月 14 日。