

# 阿拉伯国家在菲南和平进程中的作用

孟庆顺

(中山大学教育学院 广州 510275)

[关键词] 阿拉伯国家; 菲律宾; 摩洛人; 和平进程

[摘要] 在菲南和平进程的两个阶段中, 阿拉伯国家的角色经历了两次转变: 从摩洛穆斯林的支持者转为双方谈判的中介人, 从停火协议的维护者转为全面和平的推动者。它们成功地促成菲南局势从战乱转向和谈、从纸上和平转向实际和平, 并促使菲南由局部和平向全面和平过渡。阿拉伯国家所以能发挥这样的作用, 原因在于它们拥有影响冲突双方的实力、公正解决冲突的立场以及由菲律宾的灵活外交策略促成的相互间的良性互动关系。

[中图分类号] D834.12

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-6099(2010)06-0004-07

## The Roles of Arab Countries in Southern Philippines Peace Process

Meng Qingshun

(School of Education, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

**Keywords** Arab Countries; the Philippines; Moros; Peace Process

**Abstract** The roles of Arab countries in the two stages of southern Philippines peace process have undergone two changes from supporter of Moro rebels to broker of the peace negotiation and from monitor of cease fire agreement to promoter of general peace in Mindanao. They succeeded in making the transitions from war to peace negotiation, from peace on paper to actual peace in the area, and they also helped to turn partial peace to general peace in southern Philippines. The reasons why Arab countries can play such important roles are due to their power of influence on the both conflicting parties, their just stand of dealing with Moro problem as well as their good relationships with the Philippines owing to its flexible foreign policies.

20世纪70年代初, 菲律宾南部摩洛穆斯林发动的反政府暴力活动席卷棉兰老地区, 推动双方和谈的努力也随之展开。和平的最初动力既非来自冲突双方, 也非来自东盟组织, 而是来自遥远的阿拉伯国家。阿拉伯各国积极推动菲南穆斯林与菲律宾政府举行和平谈判, 并在漫长的和平进程中发挥了重要作用。这一问题迄今未引起学界关注, 国内尚无专文论述<sup>1</sup>。笔者不揣浅陋, 试就此做出粗浅分析。

### 一 从摩洛穆斯林的同情者到和平谈判的中介人

从20世纪70年代到90年代中期, 是菲南和平进程的第一阶段。菲律宾政府与穆斯林反叛组织摩洛民族解放阵线(以下简称“摩解”)经过长期谈判, 历经多次波折, 终于达成和平协议。在这个过程中, 阿拉伯国家从摩洛人的同情者转而成为和平谈判的中介人。

在菲南冲突初期, 阿拉伯国家扮演的角色是摩洛穆斯林的同情者和支持者, 站在摩洛人一边, 试图通过各种手段向菲律宾政府施加压力, 为和谈创造条件。阿拉伯国家主要采取了三方面的行动: 一是关注摩洛穆斯林的困境, 对摩洛穆斯林提供各种支持。当得到菲律宾发生基督徒与穆斯林大规模流血冲突的消息后, 阿拉伯国家尤其是利比亚、沙特

\*[收稿日期] 2010-06-01

[作者简介] 孟庆顺, 中山大学教育学院社科系教授。

<sup>1</sup> 与此相关的论文有孟庆顺《菲南和平进程的回顾与思考》(《南洋问题研究》2008年第4期)。陈衍德、彭慧等在《全球化进程中的东南亚民族问题研究》(厦门大学出版社2008年版)一书中也讨论了利比亚、沙特等国对摩洛反抗运动的支持。

阿拉伯和埃及非常关注,并对菲南穆斯林进行声援或物质援助。1971年6月,在北哥达巴托的马尼利村,六七十名摩洛穆斯林在清真寺被杀害。利比亚率先做出强烈反应,将该事件提交联合国人权委员会。在其他伊斯兰国家代表的支持下,利比亚谴责菲律宾政府实行集体屠杀,迫害宗教少数派。菲南冲突同样引发埃及民众和政府的关注,1972年9月,埃及爱资哈尔大学校长谴责菲律宾对穆斯林进行“集体屠杀”,呼吁穆斯林政府出面帮助他们的穆斯林兄弟。6天后,萨达特总统宣布,埃及已给菲律宾穆斯林运送了一船紧急援助品。1973年在班加西召开的第四次伊斯兰外长会议上,会议东道国利比亚建议讨论改善菲南穆斯林处境的途径和方法<sup>[1]</sup>。二是为“摩解”提供政治支持和经济、军事支持。“摩解”正式在利比亚首都的黎波里建立了“摩解”中央委员会,远距离指挥国内的反政府活动并寻求穆斯林世界的帮助。利比亚、沙特阿拉伯及其他伊斯兰国家向“摩解”提供了大量资金。据统计,从1972年到1975年间,利比亚和伊斯兰会议组织共向“摩解”提供了约3500万美元的援助<sup>[2]</sup>。海湾国家为菲南穆斯林提供了大批武器,还有一些阿拉伯国家为“摩解”武装人员提供了军事训练的场所以<sup>[3]</sup>。三是独自或以伊斯兰会议组织的名义与菲律宾官方接触,实地调查菲南穆斯林的遭遇,并提出政治解决思路。1972年,埃及和利比亚先后派出代表团访问菲南地区,了解当地穆斯林的实际情况。1973年第四次伊斯兰外长会议通过决议,由利比亚、沙特阿拉伯、塞内加尔、索马里组成四方部长会议,调查“菲律宾穆斯林的困境”。1974年6月举行的第五次伊斯兰外长会议通过了第18号决议,督促菲律宾政府与“摩解”领导人通过政治与和平手段解决摩洛问题。

在菲律宾政府和“摩解”处于相持阶段、双方都认识到无法完全消灭对方时,阿拉伯国家充当起双方谈判的调停人和中介人。正是阿拉伯国家的外交努力促使菲南对立双方从军事对抗转向和平谈判。1974年6月,利比亚外长公开承认利比亚向摩洛反叛者提供了资金、武器和弹药。他表示,利比亚会继续提供帮助,并会用一切手段,包括石油禁运,以保证用政治方法解决摩洛问题<sup>[4]</sup>。1975年7月,第六次伊斯兰外长会议在沙特阿拉伯吉达市召开,会议正式承认“摩解”是菲律宾穆斯林

的代表。与此同时,阿拉伯国家坚持任何政治解决方法应尊重菲律宾的国家主权和领土完整。1974年伊斯兰会议组织秘书长穆罕默德·哈桑·托哈米应邀访问菲律宾,成功说服菲律宾政府参与和平谈判。次年1月,菲律宾政府与“摩解”在吉达正式展开和谈,在20多年的和平进程中历经两次功败垂成的尝试后最终获得突破。

第一次尝试是1976年12月23日双方签署的黎波里和平协议。“摩解”宣布放弃独立的目标,菲律宾政府则允许摩洛穆斯林在棉兰老地区的13个省建立自治区。利比亚为达成协议发挥了关键性的作用:菲律宾马科斯总统夫人访问利比亚期间与卡扎菲的会晤直接促成了菲律宾政府与“摩解”的谈判;多次谈判均在黎波里举行,双方谈判由利比亚外长主持,四方部长会议代表及伊斯兰会议组织秘书长列席<sup>[5]</sup>。利比亚的特殊作用在和平协议的签字仪式上也得到体现,利比亚作为伊斯兰会议组织菲律宾委员会的主席,也作为见证人签署了该协议<sup>[6]</sup>。

由于菲律宾政府对“摩解”对协议的理解有很大差异,黎波里协议未能顺利实施。菲律宾政府提出,如何实现穆斯林的自治以及哪些地方属于自治区范围应通过公民投票由民众决定。“摩解”反对举行公民投票,因为当地穆斯林人口只占总人口的20%左右,天主教徒则占到80%,公民投票很难得到“摩解”满意的结果。面对双方的争执,利比亚领导人卡扎菲与马科斯总统多次通过信件交换意见,并与马科斯夫人面对面会晤就有关问题达成协议,但在具体执行过程中都未能解决问题。在多数穆斯林抵制投票的情况下,绝大部分参加投票者反对将13省并入一个由“摩解”领导的自治区,马科斯总统提出的自治方案获得通过。菲律宾政府据此在菲南设立了第九和第十二两个自治区,并认为自己已履行了的黎波里协议的要求<sup>[7]</sup>。“摩解”认为,协议本身并没有公民投票的规定,菲律宾政府完全违背了的黎波里协议的规定。1977年4月,伊斯兰会议组织派出一个包括利比亚外长在内的17人代表团,在马尼拉敦促“摩解”恢复与菲律宾政府的会谈,希望解决双方分歧,但未取得任何成果。伊斯兰会议组织发表公报宣布,因菲律宾政府的消极态度和违反先前的协议,谈判陷于失败。为加大对菲律宾政府的压力,该组织决定给予“摩解”在伊斯兰会议组织的观察员身份。此

后, 该组织的年度会议基本都要重申通过谈判实施的黎波里协议的主张<sup>[8]</sup>。

第二次尝试发生在 1986年阿基诺夫人当选菲律宾总统后。阿基诺夫人谋求和平的愿望得到阿拉伯国家的支持和配合。1986年 8月, 阿基诺夫人的小叔子参议员阿加皮托·阿基诺与“摩解”领导人密苏阿里在沙特阿拉伯举行会晤。经多次商谈, 1987年 1月 3日, 双方达成吉达协议, 菲律宾政府答应给予摩洛人更大的自治权, 并力促穆斯林地区的振兴; “摩解”则放弃完全独立的要求。这一协议同样在公民投票问题上触礁, 未能贯彻实施。

1992年拉莫斯成为菲律宾总统后, 和平进程出现曙光。当年 10月, 经伊斯兰会议组织菲律宾委员会积极斡旋, 菲律宾政府与“摩解”在的黎波里举行预备性会谈, 随后的谈判取得重大进展。1996年 9月 2日, 双方签署了《全面实施的黎波里协议的最终协议》(即雅加达协议), 双方同意立即在菲南建立穆斯林棉兰老自治区, 在穆斯林占多数的地区实行自治。虽然印尼在雅加达协议谈判过程中发挥了主要作用, 但也离不开阿拉伯国家的帮助。从谈判的启动到谈判中一系列困难问题的解决, 都有赖于这些国家的居间调停。如菲律宾方面在谈判中提出了设立菲南和平发展委员会的建议, 作为打开谈判僵局的关键性措施。利比亚方面被说服后, 主动接过这个方案来劝说密苏阿里。1996年 5月, “摩解”领导人应邀访问利比亚, 与利比亚领导人进行深入讨论, 利比亚方面用了 10天的时间终于说服密苏阿里接受了这个新思路, 实现了和谈的突破。有人认为这是拉莫斯当政时期“唯一一次伊斯兰会议组织实际在推着密苏阿里走”<sup>[9]</sup>。

阿拉伯国家通过不懈的努力, 在菲南和平进程中明显发挥了两大作用: 一是通过促成的黎波里协议, 促使菲南局势从战乱向和谈转变。在摩洛穆斯林分离主义运动的高潮期, 菲南成为数万“摩解”武装人员与数十万政府军士兵鏖战的战场。1975年, 菲律宾政府军 75%的兵力部署在南方, 人数多达 25万人, 军费预算高达 3.25亿美元。双方的战火造成大量无辜平民的死伤, 据估计, 到的黎波里协议签署前后, 已有五六万到 12万士兵和平民死于战乱, 无家可归、流离失所者达 20-30万人, 有人甚至认为难民人数超过百万人<sup>[10]</sup>。的黎波里

协议虽然没有带来真正的和平, 但由于国际监督停火的尝试以及政治解决的国际压力持续存在, 此后的军事活动不论是规模上还是频率上都远远无法同以前相比。二是通过雅加达协议, 实现了菲南从纸上和平到实际和平的转变。以往的和平协议无一例外地停留在纸面上, 无法变为现实, 它们都受阻于公民投票这个障碍, 举行公民投票, “摩解”不答应; 不举行公民投票, 菲律宾政府担心占人口多数的菲南基督徒不满。雅加达协议巧妙地解决了这个问题, 即分两个阶段实施和平协议: 在为期三年的建立信心期, 设立由“摩解”领导人密苏阿里领导的和平发展委员会, 担当领导和平发展特区的重任; 三年后再在这些省份举行公民投票, 以确定他们是否加入自治区<sup>[11]</sup>。拉莫斯总统高度评价这个协议, 认为它“终结了持续近 30年、导致 12万多菲律宾人死亡的冲突”, 迎来了“菲南和整个菲律宾和平发展的新时代”<sup>[12]</sup>。虽然不能说协议给菲律宾带来全面的和平, 但在“摩解”控制区和平已经成为现实。

## 二 从停战协议的维护者到全面和平的推动者

从 1996年雅加达协议签署迄今, 是菲南和平进程的第二阶段。和谈的主角变为菲律宾政府与另一个更加激进的穆斯林反叛组织“摩洛伊斯兰解放阵线”(以下简称“摩伊”)。和谈的内容起初是停战协议, 后来变为寻求全面的和平协议。阿拉伯国家仍然积极支持从停火到全面和平的各种努力。

“摩伊”是从“摩解”中分裂出的一个组织。以“摩解”副主席萨拉马特·哈希姆为首的强硬派反对与菲律宾政府举行和谈, 他们从“摩解”分裂出来, 成立了“摩洛伊斯兰解放阵线”, 并在短期内发展为一支实力强大的武装力量, 坚持在棉兰老地区建立独立国家的目标, 不承认“摩解”与政府方面达成的和平协议。在 20世纪 90年代, “摩伊”自称有 12万正规军事人员和 30万民兵。菲律宾军方认为其力量介于 8000至 15000之间<sup>[13]</sup>。如不能将这支武装力量纳入和平进程, 菲南不可能实现全面和平。

阿拉伯国家与东南亚伊斯兰国家一道一方面协助“摩伊”与菲律宾政府实现停火, 另一方面鼓励菲律宾政府与“摩伊”进行和平谈判, 妥善解决雅加达协议的遗留问题, 努力实现菲南的全面

和平。

1997年 9月, 菲律宾政府与“摩伊”签订全面停火协议, 就停火所需的军力部署和鼓励逃离家园者回家等问题达成一致。为加强停火的有效性, 避免双方因误解发生暴力冲突, 双方决定由 60名国际人员组成国际监督团, 对停火进行监督。2004年国际监督团成立不久, 利比亚就派出 4名团员, 2007年又派出 5名团员, 与马来西亚和文莱士兵共同承担维持停火协议的重任。2008年 5月, 领导国际监督团的马来西亚对菲南和平进程进展缓慢感到不满, 决定分批撤出其监督人员。菲律宾政府向利比亚求助, 希望利比亚派出更多的停火监督人员, 并出面领导国际监督团。利比亚方面表示, 利方愿派出 25名停火监督人员, 并肩负起领导国际监督团的任务, 以免菲南重燃战火<sup>[14]</sup>。即使是 2008年 8、9月棉兰老部分地区发生较大规模冲突时期, 利比亚停火监督人员仍未撤离, 为防止战火蔓延做出了重要贡献。

通过政治谈判解决菲律宾政府与“摩伊”之间的争端, 是实现菲南和平最重要的工作。为了推动菲律宾政府与“摩伊”的和谈, 利比亚等阿拉伯国家与马来西亚等东南亚伊斯兰国家一道做出了巨大的努力。如 2001年在利比亚召开了菲律宾政府与“摩伊”的第一轮正式会谈, 双方签订了黎波里和平协议, 规定各方要遵守 1997年停火协议, 并确定了实质性谈判的主要议程。会议得到利比亚方面的支持和推动, 利比亚领导人卡扎菲的儿子赛义夫·伊斯兰领导的非政府组织——卡扎菲国际慈善协会基金会资助和安排了为期三天的会谈。利比亚方面根据与“摩解”交往的经验, 事先安排“摩伊”负责人与该国外领导人举行单边会晤, 表明反对摩洛哥穆斯林寻求独立的立场, 并说服“摩伊”在协议签署前几分钟同意在协议中不提自决问题<sup>[15]</sup>。有人认为, 在和平进程中, 利比亚和马来西亚形成了某种分工模式: 利比亚的精力集中在调解“摩解”内部不同派别的团结上, 马来西亚则集中处理“摩解”和“摩伊”之间的团结问题。比如 2003年 4月 6日“摩解”领导人举行的联合与团结大会通过了主张加强团结的黎波里宣言<sup>[16]</sup>。实际上, 利比亚对解决“摩解”和“摩伊”之间的分歧同样关注。如 2007年底, 在赛义夫·伊斯兰的调解下, “摩解”和“摩伊”在马尼拉举行了 5小时的会谈, 双方达成一项合作计划。

“摩伊”与菲律宾政府立场差异较大, 谈判十分艰难, 2008年 8月, 双方谈判人员终于就最困难的祖传领地问题达成协议, 但就在双方预定签署协议备忘录的紧要关头, 菲律宾最高法院判定该协议无效, 导致和谈功亏一篑。愤怒的“摩伊”战地指挥官随即向政府军阵地发动炮击, 战火一触即发。幸好不论是政府方面还是“摩伊”方面, 谁都不想回到激烈交战的年代。目前双方已就和谈问题恢复接触, 但和平协议的达成仍需假以时日。

认真实施雅加达协议, 妥善解决遗留问题也是实现全面和平的重要内容。对于来之不易的雅加达协议, 阿拉伯国家极为珍惜, 并尽一切努力推动协议的实施。1996年第二十四届伊斯兰外长会议和 1997年第八届伊斯兰首脑会议都对菲南问题的和平解决表示满意, 伊斯兰会议组织在向菲律宾穆斯林表示祝贺的同时, 也接受了自治区首脑密苏阿里帮助重建的请求, 呼吁成员国扩大对穆斯林棉兰老自治区的物质帮助<sup>[17]</sup>。这一呼吁得到穆斯林世界的响应, 1998年下半年, 伊斯兰发展银行答应向自治区提供 1600万美元的经济支持, 又联合其他机构再提供 1360万美元的援助<sup>[18]</sup>。穆斯林棉兰老自治区的运作存在众多问题, 尤其是经济重建困难重重。阿拉伯国家尽力为菲南的经济建设提供帮助, 利比亚等多个国家向自治区提供了经济援助, 尤以沙特阿拉伯表现最为突出。2005年, 沙特驻菲律宾大使承诺提供至少 1亿美元的发展基金, 帮助兴建菲律宾南部的基础设施, 还保证提供 5000万美元用于穆斯林棉兰老自治区的发展项目<sup>[19]</sup>。2010年 1月, 菲律宾交通运输部宣布, 沙特发展基金有意与韩国进出口银行共同为建设棉兰老铁路项目提供 13亿美元低利率贷款<sup>[20]</sup>。“摩解”对政府方面重视与“摩伊”的谈判、忽视对自治区的经济支持十分不满, 多次要求召开政府、“摩解”与伊斯兰会议组织的三方会议, 评估雅加达协议的执行情况。2007年在吉达召开了第一次三方会议, 评估了协议在政治、军事方面的实施情况。2009年 3月, 第二次三方会议在伊斯坦布尔举行, 主要讨论雅加达协议的社会经济方面。会议成立了相关的工作委员会, 就需要改善之处进行研究并提出对策建议。

从停火监督到努力达成和平协议, 是第二阶段和平进程质的飞跃。因为前者只是保持双方的对峙状态, 而只有促使菲律宾政府与“摩伊”签订和

平协议,并切实执行已有的协议,才可能真正实现菲南的和平。可以说,阿拉伯国家通过自己的和平努力,促使菲南从局部和平向全面和平过渡。值得注意的是,随着菲南和平进程的演进,阿拉伯国家的作用在逐渐发生变化。在菲律宾政府与“摩解”谈判时期,阿拉伯国家在有关菲南问题的外交活动中大多扮演积极、主动和主导的角色,伊斯兰会议组织菲律宾委员会的4个成员中有3个是阿拉伯国家,但到20世纪90年代后,阿拉伯国家逐渐淡出菲南问题,而让印尼、马来西亚等东南亚本地的伊斯兰国家扮演主导角色,菲律宾委员会的8个成员中只有一半是阿拉伯国家。这种变化的发生,与中东局势、各相关国家的政策以及摩洛穆斯林组织的变化都有关系。一方面是因为阿拉伯国家对冲突长期悬而未决已有厌倦之意,中东本地有更多、更重要的问题需要他们去关注,如伊拉克入侵科威特、巴以冲突等。另一方面也是由于“摩伊”和“摩解”竞相争夺在伊斯兰会议组织的正统地位,甚至引起阿拉伯国家的矛盾。长期流亡利比亚、沙特的密苏阿里得到这两个国家的强烈支持,毕业于爱资哈尔大学的萨拉马特·哈希姆得到埃及的大力支持。密苏阿里最终保住了“摩解”在伊斯兰会议组织的地位,1979年2月第十次伊斯兰外长会议承认“摩解”是菲律宾穆斯林的唯一代表,宣布对菲律宾穆斯林的所有援助都将通过该组织提供<sup>[21]</sup>。“摩伊”不接受伊斯兰会议组织帮助达成的雅加达协议,对国际干预也持怀疑态度。直到2000年埃斯特拉达总统对“摩伊”发动全面进攻后,“摩伊”才认识到需要某种国际干预以确保协议的具体实施。因此,2001年“摩伊”同意在伊斯兰会议组织的中介下恢复谈判<sup>[22]</sup>。

不管阿拉伯国家在菲南和平进程中的作用有何变化,它们主张通过政治谈判实现菲南全面和平的立场被越来越多的人接受。虽然“摩伊”与菲律宾政府还没有达成和平协议,菲南不时还会发生武装对抗,但双方多数情况下都能遵守停火协议,违反停火的事件不断减少,2003年仍有589起,2004年只有15起,2008年截至5月只有1起<sup>[23]</sup>。激烈的战斗只是偶发现象,尽快实现全面、彻底的和平已成为相关各方的共识。阿拉伯国家的和平努力受到相关方面的高度评价,2004年6月,伊斯兰会议组织第31次会议在关于菲南穆斯林问题的决议中,特地为利比亚在菲南和平进程中发挥的重

要作用向其表示敬意<sup>[24]</sup>。2009年7月,菲律宾总统阿罗约夫人在出访中东地区时,将埃及、利比亚、沙特、叙利亚等阿拉伯国家称作菲律宾的和平盟友。她在会见利比亚领导人卡扎菲时,感谢卡扎菲本人及利比亚为菲南和平、安定做出的努力,并促请卡扎菲为菲律宾的持久和平继续努力<sup>[25]</sup>。阿拉伯国家在菲南和平进程中的积极作用得到了充分的肯定。

### 三 阿拉伯国家在菲南和平进程中发挥积极作用的原因

菲南和平进程涉及菲律宾政府、穆斯林反政府组织以及阿拉伯国家三个方面,鉴于反政府组织力量较弱,影响和平进程的主要因素就是阿拉伯国家与菲律宾政府的互动关系。

首先,阿拉伯国家拥有足以影响冲突双方的政治、经济实力。阿拉伯国家出于穆斯林兄弟情谊,向“摩解”提供了政治、经济和军事支持,“摩解”不能承受失去阿拉伯国家支持的代价。即使是对外界依赖程度较小的“摩伊”,也不能漠视阿拉伯国家的立场。而作为一个实力较弱、国内矛盾尖锐的小国,菲律宾无法轻松应付获得阿拉伯国家支持的穆斯林反政府力量。更为重要的是,菲律宾经济严重依赖阿拉伯国家。中东是菲律宾原油需求的主要来源地。1978年,沙特、科威特、伊朗、伊拉克四国向菲律宾供应了51.26万桶石油,占菲律宾石油进口总量的70%多。1979年,上述四国对菲原油出口减为46.9万桶,但仍超过菲律宾原油进口量的70%<sup>[26]</sup>。不要说切断对菲律宾的石油供应,即便是油价的大幅上调都会对其脆弱的经济造成重大影响。1973年菲律宾尚有1470万美元的贸易盈余,1974年“石油武器”的影响开始显现,再加上其他因素的影响,菲律宾的贸易赤字猛增到7.646亿美元<sup>[27]</sup>。因此,在处理与阿拉伯国家关系时,菲律宾必须避免激化矛盾,以免引起严重后果。正如一个观察家提醒的:“要是石油政治也扔进这口大锅,全国经济就会面临崩溃。”<sup>[28]</sup>菲律宾还严重依赖中东的劳务市场。阿拉伯产油国是菲律宾劳务输出最重要的对象国,大批菲律宾医护人员、工程师、建筑工人等聚集于此。据统计,1983年在中东国家工作的菲律宾人多达25万人,寄回国的侨汇收入达到9.55亿美元,相当于菲律宾商品出口额的21%。考虑到仅在1981年前三季度菲

律宾就有 3.6 亿美元的贸易逆差, 这些侨汇对于该国的贸易平衡就显得特别重要。1989 年在中东工作的菲律宾工人增加到 50 多万人, 侨汇金额超过 20 亿美元<sup>[29]</sup>。在这种实力对比的情况下, 菲律宾很难对阿拉伯国家的强烈要求置若罔闻。

其次, 阿拉伯国家主张公正、公平地解决菲南问题, 既要维护摩洛穆斯林的利益, 又要尊重菲律宾的主权和领土完整, 从而为双方立场提供了契合点。前述伊斯兰外长会议第 18 号决议发表后, 马科斯总统特意发表公报, 感谢会议接受了菲律宾领土完整是不可谈判的这一基本前提<sup>[30]</sup>。阿拉伯国家虽然不时向菲律宾政府施加压力, 但其原则立场始终未变。如在“1976 年的黎波里协议签署后的几年里, 伊斯兰外长们继续支持摩洛人, 但同时又避免与分离主义情绪联系在一起, 也拒绝对马尼拉实行经济制裁。”<sup>[31]</sup>也就是说, 阿拉伯国家并未以支持分离主义来激化矛盾, 而是主张用和谈来化解矛盾, 这一立场成为阿拉伯国家充当和平谈判调解人的基础。

再次, 面对复杂的国际国内形势, 菲律宾政府审时度势, 采取了积极、主动、灵活的外交策略, 与阿拉伯国家建立了良性的互动关系。首先, 欢迎阿拉伯国家到菲律宾实地了解真实情况, 消除不实之词带来的负面影响。针对菲南发生集体屠杀穆斯林的谣传, 菲律宾政府欢迎阿拉伯国家和伊斯兰会议组织进行实地调查, 因为用马科斯总统的话来说, 就是“菲律宾没有什么要隐瞒的”。而到访的各个代表团均认为菲律宾不存在对穆斯林的迫害, 更不要说集体屠杀, 在这个问题上澄清了事实真相。菲律宾学者认为, 政府的这一做法为菲律宾赢得了利益: “尽管菲南冲突完全是菲律宾主权范围内的事务, 但菲律宾允许伊斯兰会议组织调解的诚意和开明最终获得了回报。1974 年第五届伊斯兰会议清楚地承认, 该问题必须在菲律宾国家主权和领土完整的框架内予以解决。”<sup>[32]</sup>其次, 采取外交主动, 化解外交难题。1987 年在第十八次伊斯兰外长会议召开前, “摩解”代表团出访阿拉伯各国, 谋求各国支持其成为伊斯兰会议组织的正式成员。该组织声称已获得 48 个成员国中 35 国的支持。按照巴解组织的先例, 如获得伊斯兰会议组织正式成员资格, 就意味着该组织成为国际社会承认

的独立政治实体。为避免这种情况出现, 菲律宾政府一方面争取与“摩解”和伊斯兰会议组织谈判, 另一方面在外长会议召开前的两天, 总统阿基诺夫人单方面宣布一条关于穆斯林自治区的法律。虽然“摩解”加以拒绝, 但伊斯兰会议组织认为菲律宾政府显示出了诚意, 因此拒绝给予“摩解”正式成员身份<sup>[33]</sup>。再次, 适时调整外交政策, 争取阿拉伯国家的好感。长期以来, 因迫于美国的压力, 菲律宾政府在中东问题上采取支持以色列的政策。十月战争后, 菲律宾政府调整中东政策, 谴责以色列对阿拉伯领土的武力占领, 要求恢复巴勒斯坦人民的合法权利。菲律宾先后与中东多国建立了外交关系, 在埃及、科威特、利比亚、沙特阿拉伯、阿联酋和摩洛哥等国设立了大使馆。1975 年马科斯夫人展开中东穿梭外交, 先后访问埃及、阿尔及利亚、沙特阿拉伯、突尼斯等国, 获得相关国家不支持分裂菲律宾的承诺, 加强了菲律宾与这些国家的外交关系。马科斯夫人的访问尤其成功地改善了与利比亚和沙特这两个国家的关系, 进而影响到这两国对待菲南问题的态度, 使两国从单方面维护摩洛穆斯林的利益转为站在中间人的立场向冲突双方施加压力, 既反对经济制裁菲律宾, 也反对摩洛穆斯林的分离主义立场, 努力推进菲南和平进程。一度全力支持摩洛斗争的利比亚转变为菲南和平的坚定支持者, 即使的黎波里协议的实施出现困难, 利比亚领导人卡扎菲仍表示希望实现和平, 要努力“终结……这场战争, 不给那些反对达成解决办法的人留下机会”<sup>[34]</sup>。通过卓有成效的外交活动, 菲律宾不仅减轻了在菲南穆斯林问题上的外部压力, 也发展了与阿拉伯国家的经济关系。以菲沙关系为例, 两国贸易额从 1973 年的 9030 万美元增长到 1981 年的 10.1 亿美元。2005 年, 两国贸易额增长到 22.21 亿美元, 2006 年达到 29.85 亿美元, 2007 年猛增到 36.21 亿美元<sup>[35]</sup>。

事实证明, 菲律宾在菲南问题上的外交策略发挥了良好效果, 将阿拉伯国家从外部压力变为维护国家统一、领土完整的积极力量, 避免了国家分裂的危险, 有效地维护了菲律宾的国家利益。而正是这一外交策略, 为阿拉伯国家在菲南和平进程中发挥建设性作用创造了前提条件, 实现了阿拉伯国家与菲律宾双赢的结果。

【注 释】

[ 1 ] Moshe Yegar, *Between Integration and Secession: the Muslim Communities of the Southern Philippines, Southern Thailand and Western Burma/Myanmar*, Lexington Books, 2002. p. 256.

[ 2 ] W. K. Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*. Oxford University Press, Singapore, 1990. p. 140.

[ 3 ] Merliza M. Makinano and Alfredo Lubang, *Disarmament, Demobilization and Reintegration: The Mindanao Experience*, The Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada, February 2001, p. 17.

[ 4 ] Moshe Yegar, op. cit., pp. 286- 287.

[ 5 ] W. K. Che Man, op. cit., pp. 146- 147.

[ 6 ] Sa'ad S. Khan, "The Organization of the Islamic Conference (OIC) and Muslim Minorities", *Journal of Muslim Minority Affairs*, No. 2, 2002, p. 355.

[ 7 ] 关于菲律宾政府的考虑, 参见 Fr. Eliseo R. Mercado, Jr., OMI, "Culture, Economics and Revolt in Mindanao: The Origins of the MNLF and the Politics of Moro Separatism", in Lin Joo-jock and Vani S. ed., *Armed Separatism in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984, p. 164.

[ 8 ] W. K. Che Man, op. cit., pp. 147- 148.

[ 9 ] Soliman M. Santos Jr., "Islamic diplomacy: consultation and consensus", <http://www.c-er.org/our-work/accord/philippines-mindanao/islamic-diplomacy.php>, April 1999.

[ 10 ] Moshe Yegar, op. cit., p. 299, p. 276.

[ 11 ] Eleanor D. Ictaan-Bangoa, "The Question of Peace in Mindanao, Southern Philippines", in Chandra K. Roy, Victoria Tauli Corpuz & Aminda Romero Medina eds., *Beyond the Silence of the Gun*, TEBTEBBA Foundation, 2004, Baguio City, Philippines, p. 158.

[ 12 ] Fr. Eliseo R. Mercado, Jr., OMI, "Mindanao Peace Process", <http://www.philippineupdate.com/frjun.htm>, 2007- 05- 11.

[ 13 ] Rizal G. Buendia, "The GRP-MILF Peace Talks Quo Vadis?", in Daljit Singh, Chin K. in Wah ed., *Southeast Asian Affairs 2004*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004, p. 206.

[ 14 ] "Libya to Send Additional Peace Keepers to Mindanao", <http://www.gnnews.tv/story/95037/Libya-to-send-additional-peace-keepers-to-Mindanao>, 2008- 05- 14.

[ 15 ] "Rebels in Philippines Sign Truce", *Sunday*

*Times*, 24 June 2001; Soliman M. Santos Jr., "Delays in the Peace Negotiations between the Philippine Government and the Moro Islamic Liberation Front: Causes and Prescriptions", *East-West Center Washington Working Papers*, No. 3, January 2005, pp. 24- 25.

[ 16 ] Soliman M. Santos Jr., op. cit., 2005, p. 24.

[ 17 ] Sa'ad S. Khan, op. cit., pp. 357- 358.

[ 18 ] Eleanor D. Ictaan-Bangoa, op. cit., pp. 160- 161.

[ 19 ] Al Jacinto, "Libya Pledges Development Aid for Mindanao", *Arab News*, 31 October 2005.

[ 20 ] Darwin G. Amojlar, "Korean, Saudi Loans for Mindanao Railway Eyed", *Manila Times*, 28 January 2010.

[ 21 ] Sa'ad S. Khan, op. cit., p. 356.

[ 22 ] United States Institute of Peace, *The Mindanao Peace Talks: Another Opportunity to Resolve the Moro Conflict in the Philippines*, Special Report 131, 2005, p. 8.

[ 23 ] Jefferson Antiporda, "Malaysia to Continue Mediating Peace Talks", *Manila Times*, 2 May 2008.

[ 24 ] "Resolution No. 2/31-MM on Question of Muslims in Southern Philippines", <http://www.oic-oci.org/english/conf/fm/31/31%20icfn-MM-eng.htm#RESOLUTION%20NO.2/31-MM,2004-06-16>.

[ 25 ] "The Leader of the Revolution, Chairman of AU Receives Philippines President", *Arabia 2000*, 17 July 2009.

[ 26 ] Dr. Jose D. Ingles, *Philippine Foreign Policy*, Manila: Lyceum of the Philippines, 1982, p. 117.

[ 27 ] Lee Soo Ann ed., *Economic relations between West Asia and Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1978, p. 131.

[ 28 ] Fred R. von der Mehden, *Two Worlds of Islam: Interaction between Southeast Asia and the Middle East*. University Press of Florida, 1993, p. 57.

[ 29 ] Fred R. von der Mehden, op. cit., pp. 30- 31.

[ 30 ] Moshe Yegar, op. cit., pp. 288.

[ 31 ] Fred R. von der Mehden, op. cit., p. 56.

[ 32 ] Dr. Jose D. Ingles, op. cit., pp. 118- 119.

[ 33 ] Sa'ad S. Khan, op. cit., p. 356- 357.

[ 34 ] W. K. Che Man, op. cit., p. 139.

[ 35 ] Dr. Jose D. Ingles, op. cit., p. 126, p. 128. "Philippines and Saudi Arabia Relations", 菲律宾驻沙特阿拉伯大使馆网站, <http://www.philambassy-riyadh.org/index.php/relations>

【责任编辑: 邓仕超】