

# 非洲维和机制探析

周琦 张永义

[内容提要] 在国际维和行动体系中,非洲维和行动是最重要的组成部分。构筑完善的非洲维和机制,对于非洲维和行动的将来运行和非洲大陆的和平与发展至关重要,对整个国际社会也具有重大影响。

[关键词] 非洲 维和机制

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005 6505(2005) 04 0081 04

自联合国于 1948 年首次开展维持和平行动以来,已经相继实施了 59 次国际维和行动。其中在非洲部署了 23 次,占维和总数的近四成;在目前执行中的 17 项维和行动中,非洲有 8 项,占总数的近一半。<sup>1</sup>可见非洲是维持和平行动最重要的区域。从索马里到卢旺达,从利比里亚到苏丹,人们一次又一次地将目光投向经济欠发达而又战乱不止的非洲大陆。如何形成高效良性的非洲维和机制,成为维护非洲大陆和平并促进其长远发展的关键,这在很大程度上也决定着国际集体安全机制的成败和整个世界的持久和平。学界对于非洲维和行动的个案关注较多,本文试图从宏观层面上来探讨非洲维和机制的架构与完善。

所谓机制,根据斯蒂芬·克拉斯纳的解释,指“特定国际关系领域的一整套明示或默示的原则、规范、规则以及决策程序,行为体的预期以之为核心汇聚在一起”。<sup>④</sup>因此,非洲维和机制指包括联合国、非盟(前身是非统)和非洲次区域组织等各国际行为体在非洲开展维和行动时应遵循的一系列原则、规范、规则和决策程序等。非洲维和机制从无到有、从初展身手到不断健全,经历了一个曲折的演进过程,形成了自身的鲜明特征。在新世纪,国际社会和非洲大陆的现状呼唤着一个完善的非洲维和机制。

## 非洲维和机制的缘起

二战后,反对殖民统治、争取民族独立的运动在非洲大陆风起云涌,传统殖民大国被迫转而执行“非殖民化政策”。但由于长期的殖民统治和分割势力范围,加之非洲社会发展的起点较低,导致非洲诸国积重难返,民族矛盾、宗教矛盾、部族矛盾和主权争端层出不穷。此时泛非主义已渐入人心,并由以要求复兴“黑人精神”、实现种族平等和黑人团结为内涵的“原教旨”转向以要求实现非洲独立与解放、维护非洲和平与稳定为内涵的“非洲民族主义”,这为日后在非洲广泛开展维和行动奠定了深厚的思想基础。

特别是在 20 世纪 60 年代之后,非洲绝大部分国家获得独立,维护来之不易的主权、保障和平与发展成为各国的基本诉求。1963 年 5 月,泛非主义的重要载体——非洲统一组织(非统)成立。非统旨在“促进非洲国家的统一与团结,协调并加强非洲国家之间政治、外交、经济、文教、卫

生、科技、防务和安全等方面的合作,努力改善非洲各国人民的生活,保卫各国的主权、领土完整与独立,从非洲根除一切形式的殖民主义,在对联合国宪章与世界人权宣言给予应有的尊重的情况下促进国际合作”。<sup>②</sup>非统在非洲国家防务与安全合作方面的职能和联合国集体安全保障的职能构成了非洲维和机制的发端。

1964 年非统组织设立调解、和解和仲裁委员会,通过了“关于非洲国家边界不可更改的决议”,要求所有成员国保证尊重国家独立时业已存在的边界。1980 年第 17 届非统组织首脑会议通过了“关于建立泛非防御部队的决议”<sup>③</sup>。在国际法层面上,联合国可根据《联合国宪章》第六章和第七章的相关条款采取维持和平行动(即通常所指的“第六章半行动”)。<sup>④</sup>《联合国宪章》第 52 条规定,只要符合联合国之宗旨及原则,区域办法或区域机关可以用来对付有关国际和平及安全之维护而宜于区域行动的问题,应鼓励各国在将地区争端提交安理会之前利用区域办法或通过区域机关将其解决。<sup>⑤</sup>非统组织的一系列决议和《联合国宪章》的相关阐述为非洲维和机制的持久发展和效能发挥提供了可靠的法理依据。

此外,人类在经历两次世界性战争的浩劫之后,集体安全观念大行其道。集体安全是国际社会设想的以集体力量威慑或制止其内部可能出现的侵略者和侵略行为的办法来保护每一个国家的国家安全的一种安全保障体系。“一国为大家,大家为一国”(One for all, and all for one)是集体安全的口号。<sup>⑥</sup>摩根索认为,在健全的集体安全体系中,安全问题成为所有国家关心的问题,它们将像它们自己的安全受到威胁似的集体保障它们中的每一个国家的安全。<sup>⑦</sup>由于冷战时期联合国构筑的集体安全保障功能几近丧失,而国际社会对冷战后的非洲战乱往往口惠而实不至,非洲自主构筑集体安全体系的思想被广泛接受。从非统的成立到西共体、南共体等次区域组织的创建都是非洲集体安全意识的体现。通过长期的实践,非洲维和机制已成为非洲集体安全机制的核心机制,集体安全思想是非洲维和机制坚实的、根本的观念形态。

## 非洲维和机制的主体与架构

自 1956 年 12 月联合国紧急部队进驻埃及监督第二

次中东战争的停火情况之后,联合国始终都是非洲维和机制中的主体力量之一。至今,联合国已在非洲开展了 23 次维和行动,目前仍在执行中的有八次,共派驻联合国维和部队五万多人,约占目前联合国维和部队总人数的 45%。仅在利比里亚一个国家的维和力量就保持在 1.6 万人左右。在非洲同时开展八项联合国维和行动,在历史上尚属首次,足见联合国在非洲维和机制中的重要地位。联合国在非洲开展的各项维和行动,主要依靠政治和外交手段,为制止武装冲突、监督停火、解除反政府派别武装,进而为其组建多党联合政府、监督选举和经济重建提供安全保障。20 世纪 90 年代,联合国在非洲经历了诸如索马里、卢旺达和安哥拉等国维和行动的失败,引起了国际社会的广泛争议。为此,联合国秘书处维和行动部于 1995 年成立“汲取教训小组”(The Lesson Learned Unit)以图总结此前阶段维和行动的经验教训。<sup>④</sup>近年来,非洲维和行动无论在规模、手段和实效上均成效显著。但由于非洲并非世界政治的重心,加之联合国维和资源的相对不足,联合国对非洲的介入力度难以令人满意。在刚果(金)、刚果(布)、利比里亚、塞拉利昂、科特迪瓦等国的国内冲突中,联合国的介入力度均十分有限。从长远来看,由于联合国开展维和行动已有 56 年的历史,长期的实践使联合国在维持国际和平领域具有绝无仅有的独特优势和极其丰富的宝贵经验,加强联合国这个最具普遍性的国际组织与其他非洲维和主体之间的合作,必将大大增强非洲维和机制的效能。

非统(非盟)一向是非洲维和机制的重要主体。1993 年非统首脑会议通过了《关于建立预防、处理和解决冲突机制的宣言》,表示将成立一个和平解决非洲内部冲突的机构,并强调采取“预防性外交”以防止冲突的发生,同时,在已出现冲突的地区,该机构发挥缔造和维持和平的作用。非统前秘书长萨利姆曾呼吁,“非统组织成员国不能只奢望国际社会帮助我们解决内部问题,我们不能对自己的事情漠不关心,我们必须依靠自己的力量找到真正解决问题的办法。一个不争的事实是,国际社会并不对我们的生存负有直接的义务,我们必须迅速行动起来,尽最大的努力来防止本大陆的冲突出现失控。”<sup>⑤</sup>1999 年非统首脑会议通过了《阿尔及尔宣言》,把非统优先考虑的重点放在防止和解决内部冲突方面,并鼓励各次区域性国家组织及地区大国在维护非洲和平事业中发挥独特作用。依靠这些机制,非统先后参与调解了索马里、卢旺达、布隆迪、利比里亚、塞拉利昂、安哥拉、莫桑比克、苏丹和刚果(金)等国的国内冲突,成功地调解了埃塞俄比亚和厄立特里亚间的领土争端、埃塞俄比亚和苏丹间的边界纠纷。非盟取代非统后,其维和理念得到进一步更新,非盟宪章宣布,“认识到冲突是阻碍非洲社会经济发展的主要因素,必须把和平、安全、稳定作为非洲发展与统一的先决条件。”<sup>⑥</sup>

随着两极对峙格局的消逝,在非洲大陆上大国力量激烈角逐态势大为缓解,但越来越多的国家间和国内冲突浮

出水面,而国际社会对此的关注程度也出现滑坡,非盟深感应更大程度上加强非洲的自主维和力度。特别是近年来非洲大陆热点不断,非洲各国在经济全球化趋势之下面临着严峻的挑战。2004 年 5 月非盟决定正式成立被赋予了很大权力的和平与安全理事会,该理事会有权向已经签署停火协议的冲突地区派出维和部队,并有权召开非盟首脑会议,如果在种族灭绝、实施战争罪行和针对人道主义犯罪发生时可以强制部署维和部队。<sup>⑦</sup>2005 年 3 月,非盟和平与安全事务专员表示,非盟计划组建一支由 1.5 万人组成的非洲常备维和部队,以应对非洲大陆可能发生的冲突事件。该部队组建初期将接受联合国的领导,并与联合国维和部队一起执行维和任务。时机成熟后该部队将单独执行维和任务。<sup>⑧</sup>可见,非盟(非统)作为非洲大陆最大的复合型区域组织,在引领非洲维和舆论、整合非洲维和资源 and 构建非洲维和机制方面起到了不可替代的特殊作用。

由于非洲特殊的历史背景和人们对以联合自强为主要精神诉求的地区主义的逐渐认同,非洲各国在共同的安全利益和经济利益的基础上,于冷战前后相继成立了各种非洲次区域组织。1975 年西非国家组建了西非国家经济共同体;1976 年大湖国家经济共同体成立;1983 年中非 11 国创立了中非国家经济共同体;1989 年北非五国创建北方马格里布联盟(或称阿拉伯马格里布联盟);南部非洲发展共同体也于 1992 年成立。冷战时期的非洲次区域组织更多地关注多边经济合作和反对霸权主义与防止外来干涉方面,未能形成有效的地区安全合作机制和切实可行的区域维和机制。冷战后,随着全球范围内的区域合作大潮的兴起,非洲地区主义也逐渐勃兴,非洲各次区域组织的职能范畴向防务与安全合作和维护地区局势稳定等“高级政治”合作扩展。1989 年 12 月利比里亚内战爆发,西共体迅速作出反应,不仅成立调解委员会从事政治斡旋,还及时组建了西共体维和部队进行积极的干预,最终使冲突得以和平解决。这是非洲首次以次区域组织充当维和行动主体,对区内的国内冲突采取行动。之后,非洲其他次区域组织也分别主导或参与了本区域内的维和行动。2004 年首届中非国家经济共同体国防与安全部长会议决定成立地区参谋部,以便更好地应对可能出现的武装冲突并维护地区的和平与稳定。非洲次区域组织在非洲维和方面的作用凸显,成为非洲维和行动的亮点,也是非洲维和机制中的有生力量。

西方大国对非洲维和行动的参与从作用上来讲具有双重性,但仍是非洲维和机制中不可或缺的主体。由于英法等大国曾在非洲拥有大片的殖民地,在英语区和法语区等地至今仍保有广泛的经济、政治、文化和安全利益,在自身的利益区发生局势变动时,往往会以比较积极的姿态主导或参与区域维和行动。一个明显的例子是法国,法国是西方在非洲驻军最多、对非洲国家直接军事干预最多的国家。法国目前在非洲六个国家有常设军事基地,总驻军达 8000

多人,并与非洲国家签署了八个防务协定和 23 个军事合作或技术援助议定书。法国还是非洲第一大贸易伙伴,多年以来,一直占有约 20% 的非洲市场,遥遥领先于排在后面的美国和日本。法国对非洲大陆的援助一直保持在每年 30 亿欧元左右的水平,排在首位。戴高乐将军有一句名言“如果法国不再是世界性大国,它也就不再是法国了”。从这个意义上讲,法国失去非洲就意味着失去了“世界性大国”的地位。

美国对非洲维和行动的姿态体现了其国内政治的需要。非洲是美国输出意识形态、扩展民主的重要区域;非洲日趋严重的艾滋病传播态势逐渐引起了美国的不安和重视;非洲的石油资源丰富,2003 年 7 月美国总统布什访非表明,非洲已被美国纳入其能源战略构想的框架之内;当前,美国高举反恐大旗,为从源头上消灭恐怖主义的根源,美国已将反恐的目标指向非洲大陆上所谓的“失败国家”、“崩溃国家”。美国的这些非洲战略目标促使其对非洲维和不得不发挥一定的作用。2004 年 4 月,美国总统布什批准了《全球和平行动倡议》,计划在五年内出资 6.6 亿美元主要为非洲国家训练士兵并提供军事装备以维持区域和平。

另一方面,非洲国家意识到,西方大国对非洲的干预和介入往往使非洲冲突更趋长期化和复杂化。维护西方大国在非洲的既得利益或插手非洲内部冲突以取得于己有利的政治安排才是它们参与非洲维和行动的根本出发点。在非洲维和问题上,美国目前的策略是出钱让亲西方的区域性组织按照美国的意图来出面调解非洲的冲突或出兵干预。美国在非洲的最终目的是既要全力占领非洲的资源和市场,又要为维护其政治和经济战略利益寻求新的支撑点。

非洲大陆内的区域性大国也是非洲维和机制重要的战略依托和行为基点。国外非洲问题学者认为非洲最具影响力的“八个国家”应在“早期预警、运用武力、建立和平、维持和平与缔造和平方面发挥应有的重要作用”。<sup>[4]</sup>这八个国家是阿尔及利亚、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、尼日利亚、塞内加尔、南非和乌干达。尼日利亚早在 1990 年利比里亚维和行动中就起到了先锋作用。近年来,以南非为代表的区域性大国对主导或参与非洲维和行动、构建完善的非洲维和机制均采取了进取姿态。在布隆迪,2002 年至 2004 年 5 月,由南非、埃塞俄比亚、莫桑比克三方组成维和部队促使布隆迪局势渐趋稳定;2003 年,为制止利比里亚内战,由尼日利亚和加纳主导组建维和部队,在隔离冲突、安排停火、为人道主义援助提供安全保障等方面发挥了重要作用,为联合国维和行动的顺利开展创造了条件。现有 24 个非洲国家派人直接参与联合国维和行动,尼日利亚、南非等国均在维和领域投入了大量人力、财力。尼日利亚在阿布贾建立了维和培训中心。南非向布隆迪和刚果(金)均派出了 1000 多人的维和人员,并准备协助刚果(金)开展军队的重组与训练;还参与了联合国在塞拉利

昂、埃塞俄比亚—厄立特里亚边境的维和行动;南非计划在未来三年拨款 1.65 亿美元,用于该国在非洲的维和行动。非洲区域性大国往往是非洲维和行动的重要而又具体的实践者,它们熟悉本区域内的“区情”,冲突地区大都对自身利益的牵动较多,对维和行动具有相当的积极性。非洲区域性大国踊跃参与维和行动对构筑日趋完备的 21 世纪非洲维和机制具有重要意义。

纵观整个非洲维和机制的发展,人们不难发现,以联合国、非盟和非洲次区域组织为主导性主体,以非洲区域外大国和非洲区域性大国为辅助性主体的“五方协作机制”已隐然成型,不啻为非洲维和机制的明显特征和独特模式,并日益成为非洲维和机制的完整架构。

### 非洲维和机制的完善

近年来,在经济全球化和区域一体化的双重作用下,非洲诸国的危机感日益加重,担心更趋“边缘化”地位。由于历史和现实的多方面的复杂因素,非洲大陆长期以来战乱冲突频仍,成为制约非洲发展进步的一大羁绊。稳定的非洲大陆局势和良性的区域安全态势是非洲融入经济全球化历史进程的重要前提与保证。但直至目前为止,非洲整体形势仍不令人乐观。20 世纪 90 年代的十年间,出现战争、冲突或骚乱的非洲国家即达 30 多个,占非洲国家的半数以上。<sup>[5]</sup>当前全世界 2200 万跨境难民中,有 810 万生活在非洲。<sup>[6]</sup>在非洲维和行动的历程中,已暴露出了诸多问题,凸显了非洲维和机制的弊端。如美国“黑鹰坠落”索马里;卢旺达冲突造成的人道主义灾难;在西撒哈拉的国际维和行动持续了 13 年,尚未达到预期目的;2004 年联合国特使斡旋解决埃厄两国边界悬而未决的问题,亦未取得进展。总之,处于忧患之中的非洲迫切需要完善的非洲维和机制。

健全非洲维和“五方协作机制”,充分调动各维和主体的参与积极性,是完善非洲维和机制的核心内涵。

联合国一向重视非洲的和平与地区局势的稳定。1999 年,联合国在安哥拉的维和行动刚刚以失败告终之后,联合国秘书长安南便就如何提高非洲维和的能力向安理会提出计划,表示对世界的和平与安全负有首要责任的联合国并没有在重大挫折面前从非洲退却,而将继续加强同非洲各区域组织的合作,为非洲大陆结束冲突、发展经济创造有利条件。

美法等国在经历了索马里维和失败及塞拉利昂人质事件之后,更倾向于向非洲提供财政、物资、技术和设备等非人力维和资源。2004 年八国集团峰会决定在之后五年内拨款 6.6 亿美元为非洲训练一支五万多人的维和部队。如果非洲发生紧急情况,这支部队将派上用场,他们的任务就是在联合国尚未派兵的时候对付所面临的地区危机。

如前文所述,非盟、非洲各主要次区域组织和非洲区域性大国近年来在维和意愿和维和能力方面较以前均有很大进步。这些都为完善非洲维和机制提供了必要的资源和资源运用载体,为进一步厘清各维和主体的定位与职

能提供了更大的可能。

笔者认为,首先应明确联合国及安理会在非洲维和机制中的主导地位,充分体现其维和行动决策者和授权者的角色,还要在更大程度上鼓励非盟和非洲各次区域组织发挥好“第一道防线”的作用,特别是加强非盟在非洲区域冲突管理中的中心协调职能。另一方面,应适度发挥包括中国在内的世界各主要力量在非洲维和方面的积极性,允许其在非洲维和机制中占有不可或缺的地位。同时非洲区域性大国也可在此框架之下起到其独特的作用。这种“五轮驱动”的协作机制,不仅对建立完善而又具备较高效能的非洲维和机制具有重要意义,而且对于提高非洲自主维和能力、减少和规避西方大国对非洲维和的干扰与控制也有相当积极的作用。此外,中国还可在这样一个五方协作的非洲维和机制中发挥相应的作用。美国前国务卿马德琳·奥尔布赖特女士认为,“一个可能的解决办法是,实行和平的使命由联合国授权,安理会指定一支合适的主要力量以组织一个联盟,实行世界的集体意愿。安理会确定总的授权,但由为首的国家发布完成使命所需的命令——名副其实的、象征性的命令。”<sup>17</sup>这是一种“大国主导模式”的观点,其实是使大国对非洲内部事务的干涉合法化。众所周知,这种模式实际上已有不少失败的先例。

### 结语

总体上讲,未来非洲维和行动的任务和非洲维和机制建设依然任重道远。应该看到,目前非洲一些国家由于深层次问题难以很快解决,如经济困难、贫困人口不断增加、缺乏良政、国际形象的剧变带来的冲击、民族与宗教冲突由来已久,加之外来势力的介入等,致使和平稳定的局面依然脆弱,不测事件时有发生。如刚果(金)、布隆迪常常发生民族冲突,甚至酿成血腥屠杀。科特迪瓦政局的动荡已经持续四年时间,政府和反政府武装和解之路依然布满荆棘,冲突不时爆发。<sup>18</sup>非洲是世界上主权国家最多的一个大洲,53个国家中多数是小国寡民,边境地区跨境民族很多,民族关系复杂,政治形势极不稳定,偷运、私卖武器泛滥,国家难以有效防守或制止。在新世纪,处于新的国际环境下的非洲呼唤更趋完善的维和机制。

非洲维和机制未来的发展与健全,主要有赖于非洲集体安全机制的建设、国际社会广泛的积极支持、非洲各区域组织一体化建设的深化、联合国维和机制的改革和非洲各国自身的经济发展等。提升非洲整体经济水平是非洲各国和国际社会必须直面的一项长期而又艰巨的重任。有学者认为,非洲的根本问题是发展问题。<sup>19</sup>

在经济全球化日新月异的时代潮流中,面临诸多严峻挑战的非洲大陆,亟需建立能够高度发挥效能的非洲维和机制,打造良性运作的集体安全平台,藉此消弭战祸、开展全方位的区域合作与国际合作,进而保持安全稳定的国家与地区环境。这不仅是非洲大陆自身加速和平与发展的

当务之急,也是国际社会面临的紧迫任务。

注释:

<sup>1</sup> 参见 <http://www.un.org/Depts/DPKO/dpko.html>.

<sup>④</sup> Stephen D. Krasner, “Structural Cause and Regime consequences: Regimes As Intervening Variables”, in *International Organisation*, Vol. 36, 1982, p. 186.

<sup>④④</sup> 参见 <http://www.africanunion.org>.

<sup>1/4</sup> 陆庭恩、彭坤元主编《非洲通史·现代卷》华东师范大学出版社 1995 年版第 562 页。

<sup>1/2</sup> 王杰《联合国遭遇挑战》中央编译出版社 1994 年版第 41 页。

<sup>3/4</sup> 许光建《联合国宪章诠释》山西教育出版社 1999 年版第 368 页。

<sup>⑧</sup> 倪世雄等《当代西方国际关系理论》复旦大学出版社 2001 年版第 376 页。

<sup>⑨</sup> [美] 汉斯·J. 摩根索《国家间政治——寻求权力与和平的斗争》中国人民公安大学出版社 1990 年版第 530 页。

<sup>⑩</sup> The United Nations, *The UN Chronicle* 1995 - 3, New York: UN Publications, April 11, 1995.

<sup>⑪</sup> Salim Ahmed Salim, “Opening Address to the Second Meeting of the Chiefs of Defense Staff of Member States of the OAU Central Organ,” Harare, Oct. 25, 1997, as quoted in Malan, *Peacekeeping*, p. 1.

<sup>11</sup> Constitutive Act of The African Union, see <http://www.africanunion.org/en/home.ap/>.

<sup>12</sup> 新华社 2004 年 5 月 25 日电。

<sup>13</sup> 新华社 2005 年 3 月 23 日电。

<sup>14</sup> Emmanuel Kwesi Aning, Prosper Addo, Emma Birikorang & Emmanuel Sowatey, “African Commitments to Conflict Prevention and Peacekeeping: A Review of Eight NEPAD”, in *African Human Security Initiative*, August, 2004.

<sup>15</sup> 王莺莺《世纪之交对非洲局部冲突的再认识》,载于《国际问题研究》2001 年第 2 期。

<sup>16</sup> John Stremelan, “Ending Africa’s Wars”, in *Foreign Affairs*, New York, Jul./Aug. 2000, p. 32.

<sup>17</sup> [美] 马德琳·奥尔布赖特《关于联合国的再思考》,载于美国《外交政策》2003 年第 5 期;转引自《国外社会科学文摘》2003 年第 10 期。

<sup>18</sup> 陆庭恩《非洲国家在政局渐趋稳定中发展》,参见 <http://www.beijingreview.com.cn/2004-22/200422-world1.html>.

<sup>19</sup> 黄泽全《非洲的根本问题是发展问题》,载于《求是》2002 年第 18 期。

[作者单位] 湘潭大学国际关系暨非洲问题研究中心。

[责任编辑:文心]