

中图分类号: D815 文献标识码: A 文章编号: 1004-8634(2012)05-0111-(08)

非洲一体化组织与冲突解决: “前线国家”的历史经验

刘伟才

(上海师范大学非洲研究中心,上海 200234)

摘要: 冲突是非洲在当前和未来相当长一段时期内都必须面对的问题,虽然非洲一体化组织在冲突解决过程中发挥了重要作用,但仍有诸多不足。“前线国家”在20世纪70至90年代的南部非洲区域性冲突解决中发挥了重要且具有实质性的作用,其原因在于“前线国家”各成员有解决冲突的客观迫切需要,是一个直接切实面对冲突的机制且建立了配套的经济协调组织。“前线国家”的这些历史经验值得非洲一体化组织在应对和解决非洲冲突的过程中思考和借鉴。

关键词: 非洲一体化组织;冲突;前线国家;南部非洲

迄今为止,冲突仍是与很多非洲国家密切相关的一个命题。在应对和解决这些冲突的过程中,非洲的各级各类一体化组织正在发挥越来越重要的作用,部分一体化组织已成为相关冲突解决的重要甚至主要工具和平台。但总体而言,非洲一体化组织在实质性解决冲突方面的能力仍比较低。这既有一体化组织本身的原因,也有部分冲突比较复杂,一体化组织在面对、介入和解决冲突的具体过程中存在不足的原因。

“前线国家”(Frontline States)兴起于20世纪70年代中期,在90年代中期“新南非”诞生后逐渐转化为南部非洲发展共同体(SADC, Southern African Development Community)框架下的政治与安全合作机制。“前线国家”在解决南部非洲区域性的复杂冲突方面发挥了重要且具有实质性的作用,这其中应有一些经验值得我们思考。

一、非洲冲突与一体化组织发挥作用的基本情况

当前,冲突仍是贴在非洲身上的一个固定标签,这虽然有夸大和以偏概全之嫌,但也并非全无道理。在非洲,有的国家或地区刚刚从冲突中走出来,有的国家或地区战乱和政治不稳定仍在持续并且有可能升级,有的国家存在选举、政权更迭等可能引发冲突的明确威胁,有的国家则潜藏着爆发冲突的危险。

“国际危机组织”(International Crisis Group)的监控显示,非洲有28个国家或地区处于不同形式、不同烈度的冲突或者不稳定状态。在北非,受2010年底开始的“剧变”影响,利比亚和埃及——特别是利比亚——在大规模的冲突后仍未恢复稳定,前途也不明朗,除摩洛哥外的其他国家和地区

收稿日期:2012-06-10

作者简介:刘伟才(1979-),男,湖北天门人,上海师范大学非洲研究中心博士研究生,主要从事非洲研究。

也持续波动。在中部非洲,比较突出的是刚果(金),其整体局势不稳定,东部地区的武装冲突持续不断,卢旺达、布隆迪、乍得、中非共和国、喀麦隆等国也不安宁。在非洲之角地区,南苏丹独立后与苏丹之间的矛盾难以消解,摩擦和武装冲突不断,达尔富尔问题也悬而未决;乌干达北部反政府武装活动仍未绝迹,大湖地区的其他流动武装和不稳定因素仍然构成威胁;索马里长期处于无政府状态;埃塞俄比亚和厄立特里亚之间的对立仍然存在;在肯尼亚,2007年选举引发的骚乱的余波仍未平息。在西非,尼日利亚宗教、族群和地域冲突不断,暴力和恐怖事件频发;马里长期存在图阿雷格人(Tuareg)分裂主义问题,这一问题直接引发了2012年3月的军事政变;科特迪瓦、几内亚、几内亚比绍、塞拉利昂、利比里亚等国受曾经内战和/或选举冲突的影响,仍不同程度地存在政治混乱以及经济和社会发展问题。在南部非洲,津巴布韦经济形势持续恶化,社会持续动荡,政治派别冲突难以平息;安哥拉存在卡宾达(Kabinda)分裂主义问题;马达加斯加2009年骚乱政变后持续不稳定。^①

面对如此多形式和内容各异的冲突,从非洲联盟(AU, African Union, 下称“非盟”)、各主要区域一体化组织如南部非洲发展共同体(下称“南共体”)、西非国家经济共同体(ECOWAS, Economic Community Of West African States)、东非共同体(EAC, East African Community)到各种类型的跨国非政府组织、针对特定事务的跨国合作机制,非洲的一体化组织作出了很多应对。

非盟诞生后不久即成立了和平与安全理事会(The Peace and Security Council of the African Union),用于预防、处理和解决冲突。非盟对大部分引发关注的冲突都进行了一定程度的介入和干预,采取通过支持性或打压性决议、派员斡旋或监督、组织派遣维和部队、联络国际社会关注者或相关方等行动,在缓和某些冲突的紧张局面、推动冲突方达成协议、保护受冲突影响的平民等方面起到了一些作用。在达尔富尔危机中,非盟通过斡旋推动谈判并向冲突区域派遣维和部队,促成冲突方于2005年达成对话解决冲突的原则性协议,2006年又达成和平协议,有效缓和了冲突,并通过与联合国、阿盟等机构合作进一步稳定了

局面。^[1]

南共体是非洲规模最大、合作成绩最突出的区域一体化组织之一,由于核心国家南非实力强大,该组织在区域冲突解决过程中的作用相对比较突出。在刚果(金)^②内战解决过程中,以南非为首的相关南共体国家利用自身拥有的经济力量、对刚果(金)矿业的影响力发挥作用,直接推动了刚果(金)全面内战的结束;在内战结束后仍持续的东部地区武装冲突的解决中,南共体持续关注并采取措​​施介入,对控制冲突蔓延起到了一定作用。在津巴布韦,由南非国家领导人领衔的斡旋团队长期致力于解决穆加贝领导的执政力量和反对派的政治冲突,促成了2009年全面和平协议的达成和联合政府的建立,并对政治动荡引发的社会和经济冲突以及人道主义危机进行了介入。

此外,非洲的各类跨国非政府组织也在相关冲突解决中发挥了一定作用。由于非政府组织的“非政府性”,它们可以有较大的活动空间。非政府组织本身的架构和机制也使其行动更加灵活,在冲突预警、人道主义救济、促进冲突解决以及和平建设等方面,一些跨国非政府组织发挥了其他国家和组织难以替代的积极作用。^[2]

然而,必须看到的是,无论是像非盟还是南共体这样的大型区域一体化组织,其实质性解决冲突的能力仍不能高估,而非政府组织的物质能力则更加有限,还会时时面临冲突相关方的不配合、敌视甚至打击。对大多数一体化组织来说,成员国的主权和个别利益都是必须考虑的变量。由于成员国自身的主权伸张和利益诉求,一体化组织的能力往往会打折扣;对发展水平较低的非洲一体化组织来说,情况更是如此。非洲国家大多物质实力薄弱,由它们组成的一体化组织可运用的物质手段并不丰富,执行能力也并不强。而在有些情况下,有些一体化组织内部矛盾重重,或是不同利益诉求之间的冲突,或是主要成员国之间的控制权争夺,或是不同发展水平成员国之间的利益和权力平衡问题,这些都会影响一体化组织的整合度和执行力。

当面临利益关系复杂、对立尖锐、烈度高,甚至卷入外部势力的冲突时,非洲一体化组织的种种不足就会更加凸显。2010年底爆发并快速升

级的利比亚剧变就是一个例子,刚开始非盟还积极斡旋,但根本无法缓解局势,当北约介入后,非盟就彻底失声。刚果(金)东部地区的武装冲突一直在持续,而南部非洲发展共同体能做的基本只是在历次峰会或者其他高级别会议上通过一些表示关注的决议。这一冲突本身的复杂度就很高,涉及复杂的族际和国际矛盾,既有历史因素,也有现实争端,而且冲突所在地区从交通运输角度来说封闭隔绝,不具备充足的物质性投放和维持能力,没有哪个国家或集团敢于进行实质性介入。

但是,仍不得不承认非洲的一体化组织是各类冲突解决的主要甚至唯一希望所在。尽管一体化组织在应对冲突时表现出种种不足,但如果将责任放到一个个非洲国家的肩上,那么很多冲突解决的前景将更加黯淡。因此,目前国际社会和非洲本身要做的仍是不断提高一体化组织的能力,除了在物质上提升外,还要在机制上不断完善,并注意总结利用各种经验和教训。在这方面,“前线国家”是一个值得研究和思考的范例。

二、“前线国家”与南部非洲民族解放运动

“前线国家”在南部非洲反对殖民主义和白人种族主义的民族解放运动中兴起。

到20世纪60年代末时,大部分非洲国家都已获得政治独立,只有南部非洲的一些国家仍处在殖民主义和白人种族主义统治之下。^③其中,南非和罗德西亚仍受白人种族主义统治,纳米比亚为南非所控制,安哥拉和莫桑比克则仍在进行反对葡萄牙殖民统治的斗争。虽然南部非洲的黑人独立国家、非洲统一组织(United African Organization,下称“非统组织”)以及国际社会做了很多努力支持民族解放运动,但南部非洲的种族主义和殖民主义势力似乎仍不可撼动。南非、罗德西亚和葡萄牙结成的非正式同盟^④牢牢地控制着整个区域,其中南非是这一框架中的主导环节,是白人在非洲大陆上最顽固的“堡垒”。1974年4月,葡萄牙国内发生政变,新政权宣布要与安哥拉和莫桑比克的解放运动通过和平手段解决问题,这对南部非洲的局势产生了重要影响。葡萄牙失去对安哥拉和莫桑比克的控制不仅意味着白人统治力

量的降低,还导致整个南非—罗德西亚—葡萄牙对区域进行控制的“铁三角”失去了存在的基础。而另一方面,安哥拉和莫桑比克的独立,也意味着区域黑人独立力量的增强。

面对突然发生变化的区域形势和国内国际反对白人种族主义斗争的继续高涨,南非试图缓和与区域黑人独立国家之间的关系,因此敦促罗德西亚当局与黑人民族主义者和解,寻求与黑人独立国家签订所谓“互不侵犯条约”,并抛出了旨在通过经济实力对区域进行控制的“南部非洲国家集团”(CONSAS, Constellation of Southern African States)计划。在南非的缓和攻势下,区域内的一些黑人独立国家作出了一些配合的姿态,开始与南非接触,并推动各民族解放运动与当局进行谈判。但是,黑人民族主义与白人种族主义的矛盾可以说难以调和。

津巴布韦、纳米比亚和南非的民族解放运动继续开展武装斗争,并且不断扩大武装斗争范围,提升打击力度;相应地,南非和罗德西亚白人当局也不甘示弱,继续顽固镇压。^⑤与此同时,莫桑比克和安哥拉独立后形势也并没有稳定下来,而是陷入对立政治派别之间的内战,并引来外部势力的干预。其中安哥拉内战还与西南非洲的冲突交织,更成为美苏争霸的战场,美国、苏联、古巴和某些其他社会主义阵营国家、南非、葡萄牙、扎伊尔(今刚果民主共和国)等纷纷卷入。其他国家如博茨瓦纳、赞比亚、坦桑尼亚等也不得安宁,这些国家或是相关黑人民族解放运动的活动基地,或容有来自罗德西亚、纳米比亚、南非的成分复杂的难民。

南非凭借其强大的军事和经济实力实行区域“扰乱政策”(Destabilization),采取陆上武装渗透攻击、空袭、绑架、暗杀以及经济限制等多种方式,打压黑人民族解放运动以及与黑人民族解放运动保持联系的独立国家,使整个南部非洲动乱不已。^⑥奉行现实主义政策、与南非友好的马拉维也免不了受到动乱的冲击。因为莫桑比克的冲突,马拉维的进出口不得不放弃近便的莫桑比克贝拉(Beira)港口而转走南非路线,大大增加了成本;难民涌入也不断导致马拉维经济资源供应紧张以及社会动荡。^{[3][P36]}而处于南非包围下的莱索托和斯威士兰,即便对南非唯唯诺诺,也仍时常因为

解放运动人士和难民的进入而遭到南非的封锁和武装袭击。^{[3] P37} 进入20世纪80年代后,南部非洲区域性的冲突愈演愈烈,成为“非洲大陆最危险的部分”。^[4]

在这场区域性的复杂而剧烈的冲突中,南部非洲国家、非洲其他国家以及国际社会都有或直接参与冲突,或介入冲突解决。这些参与或介入有的对冲突解决起到了积极作用,有的积极作用并不明显,有的则是消极作用。而总体上来看,这种参与或介入者力量、诉求和观点多元的局面,造成的更多的是矛盾而非合作。在这种形势下,“前线国家”应运而生。

早在1960年代中期,赞比亚总统卡翁达(Kenneth Kaunda)和坦桑尼亚总统尼雷尔(Julius Nyerere)就开始定期会晤磋商,探讨南部非洲民族解放斗争问题。扎伊尔的蒙博托(Mobutu Sese Seko)、肯尼亚的肯雅塔(Jomo Kenyatta)、乌干达的奥博特(Milton Obote)也部分地参与这一行动。这些领导人组成所谓的“穆隆古希俱乐部”(Mulungushi Club),协商南部非洲问题,协调支持南部非洲的解放运动。1969年,卡翁达、尼雷尔等在赞比亚发布针对南部非洲问题的《卢萨卡宣言》,博茨瓦纳总统塞内策·卡马(Seretse Khama)在卡翁达的推动下参与了进来。

1973年,博茨瓦纳副总统马西雷(Quett Masire)在对赞比亚执政党年度大会发表的演讲中,将赞比亚、博茨瓦纳和坦桑尼亚在民族解放运动中的地位描述为“处在前线”(on the front line),这就是“前线国家”一词的来源。^{[5] P311} 1974年葡萄牙政变后,卡翁达、尼雷尔与卡马意识到区域形势转变的契机,三位领导人与莫桑比克解放阵线(Frelimo, Frente de Libertação de Moçambique)领导人萨莫拉·马歇尔(Samora Machel)很快走到一起,就当时比较突出的津巴布韦民族解放问题,与罗德西亚白人统治当局和南非就释放民族解放运动领导人、建立黑人多数统治等问题进行谈判,并取得了一定成功。1974年博、莫、坦、赞四方在津巴布韦民族解放问题上的联合行动,被看作是“前线国家”正式形成的标志。1976年,安哥拉加入“前线国家”;1980年,新生的津巴布韦加入“前线国家”,成为该组织的又一重要力量;1990年,纳米比亚独立后也成为“前线国家”成员

之一。此时,只有南非白人种族主义统治当局仍在进行顽抗,但也已离最后崩溃不远了。

从20世纪70年代中期正式兴起到90年代中期,在约20年的时间里,“前线国家”为南部非洲区域性冲突的解决发挥了独特而有效的作用。它在吸收和分配用于支持民族解放运动的外界物质资源、支持和协调各民族解放运动、为各民族解放运动与外界联系提供通道和平台、推动民族解放运动与白人当局谈判,以及提供谈判平台等方面发挥了积极作用。

三、“前线国家”解决南部非洲冲突的历史经验

南部非洲民族解放运动波澜壮阔,整个南部非洲区域一度冲突扰攘不断。在这场区域性冲突的解决过程中,非洲广大国家和国际社会的不懈关注和介入起到了重要作用,这是南部非洲由种族主义引发的区域性冲突能最终解决的一个大背景和大前提。但是,“前线国家”的实地运作和实际推动也功不可没。从一定意义上来说,非洲层面和国际层面上的关注和介入,最终仍是通过“前线国家”或者“前线国家”的某些成员国实现的。

“前线国家”能在南部非洲区域性复杂冲突的解决中发挥独特而有效的作用,大致有三个方面的因素。

首先,“前线国家”各成员都有强烈的解决冲突的客观实际需求,一致希望冲突早日解决。

“前线国家”的成员国大都对南非——一定程度上对罗德西亚——有多方面的依赖,它们希望南非和罗德西亚走向和平,而且它们经济社会的发展也有赖于整个区域稳定的实现。

博茨瓦纳、赞比亚是内陆国家,其进出口贸易所需的铁路、港口和相应运载工具主要由南非提供或控制,其中赞比亚的进出口还要途经罗德西亚。作为黑人多数统治国家,博、赞两国不可能在黑白种族问题上与南非和罗德西亚妥协,但它们从根本上希望南非和罗德西亚本身能保持和平,也希望与南、罗之间的关系能正常化,否则其社会经济就会受到直接影响。在反对白人种族主义统治的过程中,博茨瓦纳曾遭受南非白人当局不发车皮运载其牛肉出口的打压,赞比亚也曾面对南

非控制下的铁路提高其铜产品运输的费用、港口拖延装卸其进出口货物的报复,而当时牛肉和铜的出口恰恰是博、赞两国的命脉。博、赞两国还时时因为支持民族解放运动、容纳难民而受到南、罗的武装打击和秘密颠覆,南、罗还不断在博、赞两国实施绑架、暗杀等活动。

莫桑比克的港口主要依靠为南非和罗德西亚提供服务来获得利益,它还有大量的人员在南非和罗德西亚打工,港口和劳工提供是经济脆弱的莫桑比克的主要财政收入来源。如果南非和罗德西亚减少对莫桑比克港口的利用,降低从莫桑比克招募劳工的人数,那么莫桑比克的经济就会受到很大影响。莫桑比克独立后,一支名为“莫桑比克民族抵抗运动”(RENAMO, Resistência Nacional Moçambicana)的武装在南非和罗德西亚白人当局的支持下开展颠覆活动,一度是莫桑比克政府的心腹大患。津巴布韦诞生后,也时常面临南非白人当局的经济打压、武装打击和秘密颠覆。

南部非洲区域内的大部分国家都因为区域内的冲突形势而不得不付出额外支出,而这些支出大部分都要靠举借外债。据统计,为了应对冲突和冲突造成的影响,安哥拉、博茨瓦纳、莱索托、马拉维、莫桑比克、坦桑尼亚、赞比亚和津巴布韦8国外债额按美元计算分别达64.32亿、1.52亿、0.91亿、7.24亿、45.45亿、4.92亿、19.05亿和22.73亿,分别占其出口收入的17%、5%、6%、21%、42%、23%、25%和24%。^{[3] (P37)}对安哥拉、博茨瓦纳、莫桑比克、赞比亚和津巴布韦来说,无论是从经济社会还是从政治角度来看,实现区域平稳的需要都非常迫切。对其他虽然未与南非直接对抗但仍受到区域性冲突影响的国家来说,情况也是如此。

其次,“前线国家”构成一个直接面对冲突、对冲突有切身认识和解决愿望,并且有相当大自主空间的机制。

南部非洲的冲突引起了整个非洲大陆和国际社会的关注。当时非统组织在南部非洲问题上有诸多不同声音。在支持哪一支解放力量、应采取什么样的手段和策略等问题上,非统组织各成员国难以达成一致。一些处在南部非洲冲突地域之外的非洲国家,由于不了解实际情况和实际困难,有的一味推崇通过和平手段解决问题,有的则认

为应绝不妥协地坚持武装斗争。这实际上是不了解南部非洲问题的复杂性以及以南非为首的种族主义力量的强大性所致。还有一些从法国殖民统治下独立的国家,与南非保持关系,接受南非的援助,自然也无法客观地看待南部非洲的问题。象牙海岸的博瓦尼(Félix Houphout-Boigny)甚至提出应承认南非白人统治,摒弃从事武装斗争的黑人民族主义者,通过外交接触和发展贸易关系来推动南非发生改变。^{[6] (P7)}虽然非统组织的“解放委员会”设在达累斯萨拉姆,名义上可以使坦桑尼亚在南部非洲问题上有更多的主动权,但由于在行政和资金管理上遭到一些非统组织成员国的非议,“解放委员会”活动的空间和自由度受到很大限制。

在解决津巴布韦民族解放问题的过程中,尼雷尔和卡翁达的一些试图缓和局势的姿态和行动遭到了部分非洲国家的反对。一些国家认为任何情况下都不能与白人种族主义者妥协,有些国家还怀疑尼雷尔和卡翁达与白人种族主义者之间有不光彩的交易。这基本上都是因为对南部非洲的复杂形势不了解,更不理解像博茨瓦纳这样的国家受南非挟制的严重性。在这样的情况下,卡翁达和尼雷尔认为必须建立一个对南部非洲问题具有针对性的区域性协调机制,机制内的成员必须对南部非洲问题有深刻的认识和参与解决问题的实际需要和真正意愿。

1975年4月,非统组织在达累斯萨拉姆召开了一次特别会议,专门讨论葡萄牙政变后南部非洲的新形势以及如何应对南非缓和政策的问题。会议之初,赞比亚和坦桑尼亚受到严厉批评。赞比亚非常不满,出席会议的外交部长认为这些持批评态度的非统组织成员是在搞“麦克风革命”,只有激动人心的、华丽的演讲,而无助于南部非洲问题的解决。尼雷尔则说莫桑比克和安哥拉出现的新局面表明南部非洲的形势发生了变化,这种变化可以迫使南非和罗德西亚作出有利于建立多数统治的改变,如果实践证明不成功,可以再采取武装斗争方式。马歇尔也说,四方所采取的任何行动都是解决南部非洲问题的一种手段、一种探索。对于博茨瓦纳、坦桑尼亚和赞比亚希望与相关非统组织成员达成谅解的意愿,马歇尔认为没有必要,尤其是不能向一些接受南非援助的法语

非洲国家让步。对四方的姿态,尼日利亚代表认为这不但犯了在军事敌对环境下寻求和平谈判的根本性错误,还冒犯了其他非洲国家,是想抛开非统组织闹独立。

但是,博、坦、赞、莫四方仍一致坚持强调,鉴于与南非和罗德西亚的地缘、历史和经济关系,它们才是更佳的南部非洲利益维护者。四方还指出,它们在谈判解决罗德西亚问题上已经取得了一些成绩,这说明四方已经具备了一定的解决问题能力,也形成了比较良性的协调机制。经过激烈的争论,博、坦、赞、莫四方联合最终占了上风,达累斯萨拉姆特别会议通过了主要由坦桑尼亚提案意见构成的宣言。宣言强调了废除种族主义和殖民主义、建立黑人多数统治的目标不会改变,但应区别对待罗德西亚、纳米比亚和南非的问题,并指出不应排斥和平谈判,“非洲国家需要有与南非当局谈判的意愿”。同时,宣言还同意必要时可“任命一个与罗德西亚、纳米比亚相邻的国家的领导人代表非洲独立国家处理相关的问题”。这可以说是非统组织对“前线国家”在南部非洲冲突解决问题上具有“便宜行事”的特殊地位的承认。^{[7] (P33)}

再次,“前线国家”从经济根源思考冲突,并建立相应的机制试图解决根源性的经济问题。

在冲突解决的过程中,“前线国家”的领导人更深切地体会到,只有改变自身经济不发达以及在经济上受南非控制的局面,冲突才能更好地得到解决,冲突解决后的和平局面才能更好地维持。同时,它们也逐渐意识到“前线国家”的政治合作机制和某些经验可以为经济合作所用。

1977年至1978年,在博茨瓦纳的主持下,“前线国家”的政界人士和专家准备了大量与经济合作有关的文件、数据和计划。1979年5月,在博茨瓦纳的邀请下,“前线国家”在哈博罗内召开了一次外长会议。会上卡马指出“在政治解放斗争中协调行动的力量和有效性鼓励我们相信,类似的协调在经济战线上也可以实现。这不是为了掩盖国家利益或观点的不同。我们必须对区域共同利益有一个理解,但追寻这些共同利益必须以能满足各合作国现实的、迫切的需要为前提。”^{[7] (P226)}

1979年7月,“前线国家”又在坦桑尼亚阿鲁

沙召开会议。会上,各国主管经济事务的部长拟定了成立经济合作组织的日程,提出了经济合作的四个目标:减少对南非的依赖、制定和执行区域性计划、调动成员国资源合理利用以达成集体自给、促进成员国之间的相互理解和支持。会议向与会的外国和国际机构解释了区域经济合作的主要构想和基本政策;会议还同意邀请区域内的其他黑人独立国家参与起草组织成立宣言。随后,“前线国家”与莱索托、马拉维和斯威士兰展开协商,同时宣布如果纳米比亚获得“真正的独立”也可以加入。1979年末,兰开斯特谈判在罗德西亚制宪问题上达成了协议,黑人多数统治建立在望,这使南部非洲的黑人独立国家大受鼓舞。因为津巴布韦是南部非洲除南非之外唯一在交通运输、制造业等方面状况较好的国家。在排除南非的情况下,南部非洲的经济合作需要一个有一定经济实力、在一定程度上可替代南非的国家来为合作提供基础和推动力。

1980年4月,安哥拉、博茨瓦纳、莱索托、马拉维、莫桑比克、斯威士兰、坦桑尼亚、赞比亚、津巴布韦9国代表在卢萨卡集会,并邀请西南非洲和南非的民族解放运动的代表作为观察员出席。卢萨卡会议的主题为“追求经济自由和各国经济合作发展的政策”,会议通过了题为《南部非洲:走向经济自由》的宣言以及包括交通运输与通信、食品安全与农业、制造业、能源和人力资源发展等领域的合作行动计划,并将交通运输与通信领域的合作确定为优先事项。南部非洲发展协调会议(SADCC, Southern African Development Coordination Conference)由此正式诞生。

南部非洲发展协调会议直接来源于“前线国家”,但与“前线国家”不同的是,它的主要内容是经济合作。为了避免引起南非的敌视,南部非洲发展协调会议也着重强调组织的经济合作性质,力图将其与致力政治解放的“前线国家”相区分。然而,“前线国家”和南部非洲发展协调会议之间无疑存在天然而不可分割的联系,除了两个组织成立的历史联系性以及主要成员的重合性外,后者力图为前者打造物质基础的目的可以说一目了然。

虽然从总体上说南部非洲发展协调会议在经济合作方面取得的成绩并不显著,但它仍是从冲

突的经济根源着手解决冲突的一个重要尝试。而且,在实际运作过程中,南部非洲发展协调会议和“前线国家”实际上是一而二、二而一;将政治过程更多地与经济过程融合或者将政治过程以经济过程的形式表现出来,这对减少冲突解决过程中的猜忌和对立也是有帮助的。

四、结语:历史经验的现实对照

以“前线国家”的历史经验作比照,我们可以发现当前一些非洲一体化组织在应对相关冲突时,首先缺少的是实质性的解决冲突的需要和愿望。一些冲突的存在固然对某些一体化组织和一体化组织的某些国家产生了消极影响,但相较解决冲突所需付出的成本,这些消极影响可能仍可忽略。在这种情况下,某些一体化组织就不会有诚意,也不愿意付出努力去解决冲突。非盟后期在利比亚局势上的失声、南共体不着力解决马达加斯加政治冲突问题等就是例子,因为利比亚局势的发展并不会对广大撒哈拉以南非洲国家构成实质性冲击,印度洋岛国马达加斯加的形势变化也不足以对南部非洲产生根本性影响。

而在有些情况下,某些一体化组织可能还并不希望冲突得到解决,因为冲突的延续对它们有利,这一点在1996—2002年的刚果(金)内战中表现最为明显。刚果(金)内战爆发后,安哥拉、纳米比亚、津巴布韦以南共体的名义进行介入,乌干达也借助与刚果金东部相邻的便利,以打击反政府武装为由渗入。这些国家的一些高层和军方人士利用刚果(金)的混乱局势通过走私和廉价获取权利转让的方式攫取了大量矿产利益,并贩卖武器和物资等。对他们来说,刚果(金)冲突的持续有利于持续获取经济利益。卢旺达希望获得刚果(金)东部地区的部分领土,它利用历史上早已存在的跨界民族以及大屠杀后形成的军事人员和难民跨界流动的形势,在刚果(金)东部地区或位于卢旺达境内的相邻地区保持军事存在,随时可以以地区局势不稳定、威胁卢旺达国家安全为由进入刚果(金)东部地区。对卢旺达来说,刚果(金)东部地区的冲突是它可能扩大领土的机会所在,至少也有利于它在大湖地区话语权的增强。^⑦

在相关一体化组织或国家没有诚意或者不愿付出相当代价去解决相关冲突的情况下,一些非洲一体化组织实际上无法构建直接面对并解决冲突的有效机制。虽然针对各类冲突,相关一体化组织大都建立了临时或长期性的“接触小组”(contact group)、调解人等机制,但它们能调动的资源实际上并不多。这样一来,在冲突解决过程中如果一旦遇到挫折,无论是“接触小组”还是调解人机制,都很容易陷于停顿。而且在一些情况下,这种机制的建立往往是出于一种形象需要,其首要的目的是用以表明非洲国家对本大陆事务的自主性,实质性解决冲突倒成为其次。^{[8] (P113)}在津巴布韦冲突解决过程中,发挥主导作用的是南非,南非领导人是这一冲突的主要调解人。但是,南非掌握津巴布韦冲突解决的主导权,很大程度上是因为南非和津巴布韦在殖民主义和白人统治时期形成的密切联系,南非白人集团长期视津巴布韦为南非的自然延伸,因此当仁不让地认为自己是津巴布韦事务的主导介入者。这更多地是一种话语权诉求,实际上却并不一定能很好地解决冲突。但是,即便南非不能解决问题,它也还是不愿意接受除其之外力量的介入。

至于从经济角度思考冲突并努力建立相应的机制这方面,非洲的一体化组织可以说做到了。当前非洲的主要一体化组织都具有很强的经济性,其在应对解决冲突时也注重利用经济手段。但是,就经济发展水平来说,非洲总体的落后是毋庸置疑的。也就是说,非洲一体化组织虽然想到了从经济根源上解决冲突的问题,但经济发展本身却是一个比冲突更难解决的问题。

在当前和未来相当长一段时期里,非洲将继续是一个多事的区域,将继续具有冲突易发、多发以及烈度较高的特点。应对这些冲突,非洲的各级各类一体化组织将担负起主要责任,尽管它们仍有很多很明显的薄弱和不足。“前线国家”为南部非洲区域性复杂冲突的解决发挥了作用,其经验虽然具有历史和区域特殊性,并非普遍适用,但其所反映的原则仍值得非洲一体化组织在冲突解决中思考并努力阐发运用。如何选择并构建真正有诚意并愿付出代价解决冲突的一体化机制,如何提升冲突解决一体化机制的针对性,如何从根本上考虑并化解冲突的经济根源问题,将是当

前和未来相当长一段时间内非洲一体化组织在冲突解决过程中需要思考并回答的问题。

注释:

- ① 综合自“国际危机组织”网站资料, <http://www.crisisgroup.org/>。
- ② 刚果(金)是南部非洲发展共同体成员国,但在地理上常被归入中部非洲。
- ③ 另有葡属殖民地圣多美——普林西比和几内亚比绍也未独立,但两地较小,解放斗争及后续形势发展的影响也不如另两处葡属殖民地安哥拉和莫桑比克突出,本文将不对其作论述。
- ④ 1968年,南非总理 B. J. 弗斯特(B. J. Vorster)在谈到南非、罗德西亚和葡萄牙的关系时说“我们是好朋友,而好朋友不需要协议或者条约。好朋友在他们的邻居房子失火时知道自己该干什么。”见 Gilbert M. Khadiagala, *Allies in Adversity: The Frontline States in Southern Africa Security, 1975 - 1993*, Athens: Ohio University Press, 1994, p. 19。
- ⑤ 罗德西亚白人种族主义统治持续到1980年,建立黑人多数统治后国家称津巴布韦。但在1980年前,主要的黑人民族解放运动就被冠以“津巴布韦”之名。本文在指涉白人统治当局时称罗德西亚,在指涉黑人民族解放运动和后来的黑人多数统治国家时则称津巴布韦。
- ⑥ 刘伟才《试析南非种族主义政权的区域“扰乱政策”》,《史学集刊》2010年第2期;葛信等著《南部非洲动乱的根源》,世界知识出版社1989年版。
- ⑦ 关于相关国家在刚果(金)内战中的活动和影响可参见: Gérard

Prunier, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*, New York: Oxford University Press, 2009, pp. 238 - 243.

参考文献:

- [1] 李文俊. 非洲联盟在解决非洲地区冲突中的功效——以达尔富尔问题为例[J]. 长江师范学院学报, 2009(4).
- [2] 胡志方. 非政府组织在解决非洲冲突中的作用与影响[J]. 西亚非洲, 2007(5).
- [3] Nana Poku. *Regionalization and Security in Southern Africa* [M]. Hampshire and New York: Palgrave, 2001.
- [4] 科林·勒古姆,等. 八十年代的非洲——一个危机四伏的大陆[M]. 吴期扬,译. 北京:世界知识出版社,1982.
- [5] Thomas Tlou. Neil Parsons & Willie Henderson. *Sertse Khama: 1921 - 1980* [M]. Gaborone: The Botswana Society, 1995.
- [6] Richard Gibson. *African Liberation Movements: Contemporary Struggles against White Minority Rule* [M]. London: Oxford University Press, published for the Institute of Race Relations, 1972.
- [7] Gilbert M. Khadiagala. *Allies in Adversity: The Frontline States in Southern Africa Security, 1975 - 1993* [M]. Athens: Ohio University Press, 1994.
- [8] Fredrik Söderbaum. *The Political Economy of Regionalism: The Case of Southern Africa* [M]. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2004.

African Regional Organizations and Conflicts Resolution: Successful Experiences of the “Frontline States”

LIU Weicai

(African Studies Center, Shanghai Normal University, Shanghai, 200234, China)

Abstract: Conflicts are still plaguing some parts of Africa and will challenge African future. Although African Regional Organizations have played some important roles in resolving some regional conflicts, they still have many obvious shortcomings. The “Frontline States” is a Southern African regional organization which played an important and practical role in resolving the regional conflicts from 1970s to 1990s. With urgent and practical needs of the members of the organization for conflicts resolution, the organization faced and dealt with conflicts directly and established an economic coordination system among members. The successful experiences of the “Frontline States” are worthy thinking and learning for African Regional Organizations to resolve various conflicts.

Key words: African Regional Organizations, conflict, Frontline States, Southern Africa

(责任编辑:申浩)