

# 大湖地区和平难遂人愿

## ——刚果(金)和平进程透视

吴增田

**【内容提要】**《卢萨卡停火协议》虽已签署近一年,但由于各方无意执行协议,刚果(金)内战格局依旧。刚果(金)危机的解决存在三大顽症:卡比拉与反政府武装势不两立;反政府武装誓以武力打天下;卡比拉与卢旺达和乌干达怨恨难解。停火协议的实施有四大难点:联合国维和部队能起多大作用;胡图族民兵等组织的武装能否被解除;卢旺达是否执行停火协议;刚果(金)国内能否举行公开政治对话。刚果(金)和平进程变数未定,前景不容乐观。

**【关键词】** 刚果(金) 停火协议 卡比拉 反政府武装 和平进程

**【作者简介】** 吴增田, 1942 年生, 中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员。近 10 年来曾多次赴法语非洲地区考察和工作。通信地址: 北京 1120 信箱; 邮编: 100007。

1999 年夏刚果(金)停火协议签署后至今,由于没有建立起相应的安全和约束机制,停火协议基本上未起作用,它所要求的停火、撤军、维和、对话等一项也未实现,停火协议实际上名存实亡。冲突各方尽管再三承诺遵守和平协议,但种种迹象表明,刚果(金)内战格局依然如故。有关非洲国家、非统组织和联合国等各方并未因此放弃和放松进行调解,2000 年 2 月 24 日安理会一致通过决议,决定向刚果(金)增派维和人员。由于诱发冲突的根源尚未铲除,部族矛盾与国家矛盾、内部冲突与边界冲突等诸多因素仍纠缠在一起,冲突各方对停火协议的态度与立场迥然不同,刚果(金)危机错综复杂和危机四伏的局面没有发生根本性变化。安理会一致通过的决议虽显露出一线和平曙光,但它还有待于有效落实,而联合国维和部队的成功与否还是个未知数,所以,刚果(金)和平进程前景仍不容乐观。

### 一、内战对峙格局依旧

刚果(金)内战引起了国际社会的广泛关注,

为寻求和平谈判解决冲突,避免战争继续升级,联合国、非统组织、南部非洲发展共同体以及非洲有关国家通力合作,频频出面调解。赞比亚总统奇卢巴还亲自出马,穿梭斡旋。经过坚持不懈的努力,1999 年 8 月在卢萨卡终于签署了刚果(金)停火协议。然而,停火协议生效近一年了,刚果(金)国内的战斗仍在继续,冲突双方实际上一对停火协议置若罔闻,未受约束。卷入冲突的非洲国家之间互不信任的情绪依然相当严重。除乍得军队已率先班师回国和安哥拉部分军队奉调撤走外,津巴布韦、安哥拉和纳米比亚虽早有意脱身,但至今仍未宣布撤军,卢旺达、乌干达和刚果(金)反政府武装也还占据着这个中非大国的半壁江山。冲突双方在战场上对峙的格局基本上没有变化。

事实证明,近一年来,停火协议很难得以实施和执行。由于冲突双方缺乏诚意与合作态度,各自都在加强军事攻势,增兵布防,立足于在战场上决胜负。就在停火协议签署前夕,津巴布韦还

向刚果(金)增派 3000 兵员。<sup>1</sup> 停火协议签署后仅两天,冲突双方就又兵戎相见。卡比拉政府军及其盟军袭击反政府武装“刚果民主联盟”在东开赛基地,双方在东开赛首府姆布吉-马伊附近展开了激烈争夺。此后,冲突双方不断相互指责对方破坏停火协议进而重整军备,准备进行新一轮战争。据报道,卡比拉从伊朗购买了“飞毛腿”导弹<sup>④</sup>,这增加了使刚果(金)内战进一步蔓延的危险。此外,刚果(金)政府还发出最后通牒,威胁说如果卢旺达、乌干达等国不撤军,它将放弃和平协议,并将“不受控制地行事”。对反政府武装“刚果民主联盟”来说,它原本就不想签署停火协议,而是要使冲突升级,以达到最终推翻卡比拉政权的目的。由伊隆加领导、卢旺达支持的“刚果民主联盟”强硬派是在国际社会和一些非洲国家的压力下才同意签署停火协议的。该派在私下里承认对停火协议没有信心,准备再打一场战争。<sup>(四)</sup>就在今年 1 月 24 日联合国安理会举行刚果(金)问题特别会议,非洲国家首脑大声疾呼联合国尽快部署维和部队、挽救处于危险中的《卢萨卡停火协议》之际,刚果(金)战场又是硝烟弥漫,反政府武装谴责政府军在西北地区向他们发起新的袭击。

## 二、危机中的三大顽症

停火协议签署以来,由于冲突各方的态度与立场不同,刚果(金)冲突中“叛军想打,卡君想赢,卢乌想留,盟军想撤”的基本态势并未发生多大变化。究其原因主要是冲突中一些根本性的矛盾因素难以消除,在危机中形成难治的顽症。

### 1. 卡比拉与反政府武装势不两立

在和谈所涉及的问题上,双方观点尖锐对立。首先,在认定冲突原因问题上,反政府武装坚持认为,卡比拉政权腐败,反政府行动是种族和国内矛盾所致。卡比拉则一口咬定这场冲突是卢旺达和乌干达对刚果(金)进行侵略,企图占领其领土,是外国武装干涉侵略造成的。其次,在反政府武装的地位问题上,反政府武装始终以与卡比拉政府进行直接谈判作为停火条件,以此为自己正名、争得合法地位,否则他们不会停止战斗。卡比拉则一直拒绝与反叛组织直接谈判,以此来表明反政

府武装的非法地位,谈判对象只能是卢旺达和乌干达两国。就在今年安理会举行刚果(金)问题特别会议前夕,卡比拉还以外国军队撤离、反政府武装领导人不得与会作为自己出席会议的前提。<sup>1/4</sup>由此可见,双方在谈判问题上仍无调和余地。第三,在部族问题上,卡比拉夺权后,对巴尼亚穆朗盖族人疑虑颇深,至今也从未表明要实行民族和解,改变以前对巴尼亚穆朗盖族人的政策和做法。在这种情况下,反政府武装将继续与卡比拉势不两立。

### 2. 反政府武装要以武力打天下

反政府武装退守东部并占据半壁江山后,在占领区采取有效控制和不断扩大地盘的战略,想方设法争取继续得到武器援助和武装训练,不断向政府军和盟军发动军事进攻。他们利用所控制的黄金和钻石等矿产资源支撑战争长期打下去,直至推翻卡比拉政权。由伊隆加领导的“刚果民主联盟”强硬派之所以签署停火协议,无非是该派做出的一种“姿态”和采用的障眼法,它绝不会在以下 5 个问题上改变立场:(1)为争得公民权和生存权而继续战斗下去,或者政府改变立场,做出妥协,承认其有权享有刚果(金)国籍,成为合法公民;或者反政府武装以武力造成东、西分治局面,自己掌握自己的命运。(2)决不会违背卢旺达要消灭在刚果(金)的胡图族武装的意志,否则它将失去卢旺达的支持。(3)卡比拉总统“必须辞职,然后像任何普通人一样参加谈判,而不能作为国家总统参与谈判。这是没有商量余地的”<sup>1/2</sup>。(4)卡比拉辞职后,“刚果民主联盟”以合法身份与政府谈判。(5)刚果(金)必须建立新政府和议会,选举新总统。伊隆加派的强硬态度和立场使谈判更加棘手,也给刚果(金)和平进程带来隐患和忧虑。

### 3. 卡比拉与卢旺达和乌干达的怨恨难解

卢旺达这次军事介入刚果(金)内战,从支卡到倒卡,由昔日的盟友发展成后来兵戎相见的敌人,一是为了消灭流窜在刚果(金)东部境内的胡

<sup>1</sup> 《人民日报》1999 年 6 月 26 日。

<sup>④</sup> 《华盛顿时报》1999 年 11 月 22 日。

<sup>(四)</sup> 路透社华盛顿 1999 年 11 月 25 日英文电。

<sup>1/4</sup> 《人民日报》2000 年 2 月 1 日。

<sup>1/2</sup> 路透社卢萨卡 1999 年 9 月 1 日英文电。

图族反政府武装,二是对卡比拉的“背信弃义”行为进行报复。所以,卢旺达根本不可能支持可使卡比拉继续掌权的任何协议。

卢、乌留在刚果(金)既有政治动机又有经济利益。一方面,为扩展和壮大图西族力量,两国在其占领区内任命官员,扶植亲图西族的势力,并有计划地向刚果(金)东部的被占领地区移民图西族人;另一方面,它们趁刚果(金)东、西分裂之际,既可维护本国边界不受侵扰,又可借机开发其占领区内丰富的矿产资源。乌干达总统曾宣称:“在刚果(金)的战争可以为我们带来经济利益。”<sup>1</sup>此外,由于卡比拉继续给1994年大屠杀罪魁祸首、胡图族民兵武装提供安全庇护所,卢旺达和乌干达公开表示,除非他们的安全所受威胁已经消除,否则他们不会撤军。<sup>④</sup>

卡比拉视卢旺达和乌干达为敌国和侵略者,称其领导人为“小希特勒”,并发誓要赢得这场战争。<sup>(四)</sup>1999年9月15日,乌干达将其设在刚果(金)基桑加尼的指挥部迁至巴多利特。刚果(金)政府表示,乌干达的这一举动不仅是对刚果(金)领土主权的践踏,也是对国际社会的嘲弄,证明它无意履行停火协议,不愿从刚果(金)撤军。刚果(金)政府还指责卢旺达无视停火协议,继续在刚果(金)境内集结军队和重武器,企图发动新的攻势。卡比拉表示:“只要侵略者还在刚果(金)领土不肯撤出,战争就只能继续下去。”<sup>1/4</sup>

### 三、实施停火协议的四大难点

#### 1. 关于联合国在刚果(金)的维和部队

在非洲国家领导人强烈呼吁和联合国秘书长安南大力建议和推动下,今年2月24日安理会一致通过决议,决定向联合国驻刚果(金)特派团增派500名观察员和5000名维和士兵,并将特派团的任期延至今年8月31日,以进一步推动刚果(金)的和平进程。这一决议的通过,是联合国朝着和平解决刚果(金)冲突迈出的关键性一步,因而受到普遍欢迎。但是也应看到,尚未部署的维和部队还面临一连串的棘手问题,从维和任务、时间、经费、部署等方面看,这将是一项进展缓慢、耗资巨大并且充满困难的工作。安理会决议虽然表示坚决支持《卢萨卡停火协议》,并认为该协议是

和平解决刚果(金)冲突的基础,但决议规定,维和部队的主要任务是监督刚果(金)冲突各方执行《卢萨卡停火协议》,检查并监督各方部队脱离接触与撤离等工作。换言之,维和部队只是协助有关冲突各方执行停火协议中的部分内容。要真正解决刚果(金)问题,还有更多、更加艰巨的任务需国际社会以及冲突各方共同努力完成。维和部队抵达刚果(金)后,至少需要4个月的时间才能完成部署工作,而此次维和行动在第一年就要花费大约5亿美元,约占联合国全年维和经费的1/3。<sup>1/2</sup>此外,美国虽然答应对维和部队提供后勤援助,但至今不见具体方案。刚果(金)国土面积辽阔,内陆交通不便,武装派别林立,联合国维和部队能否适应在刚果(金)复杂的丛林地形中执行维和任务,现尚不得而知。刚果(金)内战局面尤其是东部的局势极为复杂,联合国维和部队进驻后,会不会因刚果(金)反政府武装不受停火协议的约束而与维和部队发生直接冲突或对峙,或者维和部队与在刚果(金)领土上的他国反政府武装发生摩擦,从而出现刚果(金)冲突中的冲突,都是未知数。外国媒体对这次增派5500名维和人员究竟能发挥多大作用也表示怀疑。英国《简氏防务周刊》认为,部署少量联合国维和部队并不意味着刚果(金)或边界一带武装冲突的结束。<sup>3/4</sup>美联社也表示,没有什么人认为联合国安理会2月24日授权建立停火监督部队的决定能使战斗很快停止。<sup>⑧</sup>

#### 2. 关于解除胡图族民兵等组织的武装

根据停火协议要求,必须追捕仍活跃在刚果(金)东部地区的胡图族反政府武装和乌干达、布隆迪、苏丹等国的反政府武装,将他们“查明、确认、解除武装、调集和遣返”,并将大屠杀责任者押送国际刑事法庭审判。但是由谁来具体执行并完成这一任务,尚不明确。而这一任务可能是停火协议中最困难的方面之一。路透社分析说,解除胡图族武装是一个几乎无人相信可以执行的任

<sup>1</sup> 《环球》,1999年第16期第45页。

<sup>④</sup> 新华社伦敦2000年3月14日英文电。

<sup>(四)</sup> 路透社内罗毕1999年7月28日英文电。

<sup>1/4</sup> 新华社1999年9月29日讯。

<sup>1/2</sup> 新华社联合国2000年2月24日讯。

<sup>3/4</sup> 新华社伦敦2000年3月14日英文电。

<sup>⑧</sup> 美联社金沙萨2000年3月8日英文电。

务,尤其是如果让没有实际意义的联合国维和部队来执行这项任务的话。<sup>1</sup> 卢旺达胡图族反政府武装在大屠杀后逃到刚果(金)已有6年,他们以刚果(金)东部地区为基地,先是得到蒙博托政权的支持,后又受到卡比拉政府的庇护,且经过津巴布韦的军事训练,现正与刚果(金)政府军合作同刚果(金)叛军及卢、乌军队作战。目前留在刚果(金)的胡图族武装仍然多达1.5万人<sup>④</sup>,而且无意放下武器,要想在这个丛林密布、领土广袤的国家里解除他们的武装极为困难。还有,在这里的他国反政府武装组织之多、力量之大,不容低估,要解除其武装也不容易。另外,由于这些反政府武装在被解除武装和遣返后的命运十分渺茫,他们在解决冲突中能否予以合作很值得怀疑。如不合作,则卢旺达、乌干达和布隆迪就会仍然有理由对刚果(金)进行干预而不太可能撤军。

### 3. 关于卢旺达是否执行停火协议

卢旺达国家领导人承诺将决心全面迅速地实施《卢萨卡停火协议》。但实际上,卢旺达在刚果(金)问题上采取的战略方针是,必须用武力推翻卡比拉政权,建立符合自己意愿的新政权。<sup>④</sup>所以,卢旺达自军事介入刚果(金)冲突以来的态度和立场并未发生什么变化,它现阶段所关心的头等大事就是要解除胡图族的武装并将其遣返回国。否则,在心腹大患未除、国家安全无保证的情况下卢旺达决不会撤军。今年4月22日,卢旺达新总统、铁腕人物卡加梅在宣誓就职时再次发出警告:只要反政府武装仍把刚果作为袭击卢旺达的基地,卢旺达军队就将驻在刚果。<sup>④</sup>事实上卢旺达掌握着执行停火协议的关键,它既能使刚果(金)的战火平息,也可以通过支持“刚果民主联盟”使战争拖延和蔓延。卢旺达虽签署了停火协议,但完全有可能不履行诺言,继续秘密支持刚果(金)反政府武装打下去。这样,图西族和胡图族将在刚果(金)领土上展开一场较为长期的战争。

### 4. 关于刚果(金)国内举行公开政治对话

《卢萨卡停火协议》关于刚果(金)国内各派政治组织举行公开对话的措辞含糊、笼统,从目前情况看,政治对话难以进行。一是冲突双方虽都签署了停火协议,但这并不意味着卡比拉政府承认

了反政府武装的合法地位,同意与之对等谈判,也不等于巴尼亚穆朗盖族人已享有了刚果(金)国籍和公民权。因此,双方没有谈判基础,也不具备最起码的谈判条件。二是反政府武装现仍控制着国家的半壁江山,他们在其地位尚未确定、谈判前途渺茫、尤其对卡比拉政权疑虑颇深的情况下不会贸然参加谈判,以防胜利成果得而复失。三是卡比拉一心想巩固政权,搞个人崇拜,而不考虑创造有利于全国政治对话的开放环境。目前卡比拉政权尚未开放党禁和政治活动,和以齐塞克迪为代表的反对党之间的矛盾难以调和,国内不存在和谈的氛围。1999年12月,卡比拉政府举办了个“全国论坛”,原指望国内各政治派别能坐在一起,共商国家大事,但是在反政府武装拒绝参加、各反对党联合抵制的情况下,“全国论坛”成了政府一家的独角戏。

## 四、和平进程中的变数

### 1. 刚果(金)内忧日甚

连年的内战使刚果(金)党派纷争,四分五裂,民不聊生,怨声载道。更有甚者,反政府武装和外国军队还在挑动务农的、较贫穷的多数部族伦杜族与游牧的、较富裕的少数部族赫马族相互仇杀。据报道,部族仇杀已造成5000~7000人被杀害,另有数万人被迫背井离乡。<sup>⑤</sup>

### 2. 津巴布韦陷入危机

津巴布韦自卷入刚果(金)冲突后正陷入20年来最严重的政治和经济危机。今年2月举行的国家宪法全民公决投票表明,正在寻求独裁统治的穆加贝总统在政治上遭到前所未有的反对。经济上,失业率已经升到50%,通货膨胀再攀新高。国际货币基金组织因穆加贝拒绝从刚果(金)撤军而中断了同津巴布韦的关系,其他世界性金融机构、捐赠国及援助组织也由于穆加贝在他的国家濒临崩溃之际仍将巨额美元用于刚果(金)冲突而把他拒之门外。目前穆加贝正因政治危机和严重

<sup>1</sup> 路透社华盛顿1999年11月25日英文电。

<sup>④</sup> 路透社华盛顿1999年11月25日英文电。

<sup>④⑤</sup> 新华社坎帕拉1999年12月19日讯。

<sup>⑤</sup> 美联社卢旺达基加利2000年4月22日英文电。

<sup>⑤</sup> 路透社内罗毕2000年2月7日英文电。

财政困难而面临从刚果(金)撤军的巨大压力。如果穆加贝承受不住压力而撤军,那么在刚果(金)有可能出现4种情况:一是战场上出现失衡,卡比拉政府军控制的国土有可能被反政府武装占领;二是仅仅依靠根本没有什么战斗力的刚果(金)政府军来支撑战局,它不大可能对反政府武装发动任何有效的反攻;三是卡比拉在没有其他选择余地时,有可能导致就刚果(金)问题举行正式谈判,以便与各方达成协议;四是卡比拉政府有可能与他的邻国做出安排,让它们能够对付各自的反政府武装。

### 3. 安哥拉内战出现转机

安哥拉政府在1999年9月对反政府武装“安盟”发动大规模进攻,包括破坏“安盟”在刚果(金)的后勤设施和道路,经过几个月的战斗已经取得了决定性胜利,安哥拉内战出现重大转机,内战可望在今年结束。“安盟”军队的正规力量在安哥拉政府军的打击下损失惨重,基本上丧失了武装夺取政权的能力,今后将只能依靠游击战与政府军周旋。另外,“安盟”从刚果(金)和赞比亚获得军需物资的途径也已被政府军切断,目前处境非常困难。随着“安盟”力量的削弱,安哥拉政府很可能再次减少在刚果(金)的援军。这样,卡比拉就有可能陷入更加尴尬的境地,打也无力打,谈又不愿谈,形势会迫使他走和平谈判结束内战的道路。

### 4. 乌干达已生去意

1999年,乌干达为了自身利益,努力改善和积极调整与包括刚果(金)在内的周边国家的关系。鉴于刚果(金)冲突久拖未决,乌干达想改变策略,由直接与刚果(金)政府军正面冲突改为支持反政府武装作战,以便从冲突中脱身。促使乌干达这样做的的原因是:(1)长期卷入刚果(金)战争,被视为“入侵者”,乌干达的国际形象受损害;(2)战争对乌干达的经济构成极大压力。乌干达在刚果(金)每日的军费开支最高时达百万美元,

这对全年军费仅1亿美元的乌干达来说是一笔不小的开支。战争还招致国际货币基金组织等国际金融机构和捐助国的强烈不满,它们曾一度威胁要暂停援助乌干达。战争吓跑了不少外国投资者,大宗外汇外流,造成乌干达先令急剧贬值,从卷入冲突后已贬值30%;(3)乌干达为发展经济需要刚果(金)这个大市场,尤其需要其丰富的自然资源,只有与刚果(金)改善关系,和平共处,才能获得市场和资源;(4)乌干达一些议员强烈谴责政府不应卷入刚果(金)冲突,要求穆塞韦尼政府立即从刚果(金)撤军。1999年4月18日,穆塞韦尼与卡比拉在利比亚的苏尔特签署了双边停火协议。穆塞韦尼表示,刚果(金)应通过对话达成民族和解;与此同时,两国政府应保持接触,努力缩小或消除它们之间的矛盾。

### 5. 布隆迪正式卷入

坦桑尼亚前总统、布隆迪问题调解人尼雷尔去世后,布隆迪和平进程陷入僵局,国内局势依然混乱。自1993年以来,图西族占多数地位的布隆迪军队一直在打击本国的胡图族叛乱活动。布隆迪胡图族反政府武装“捍卫民主全国联盟”在政府军打击下逃到刚果(金)东部,与卢旺达胡图族反政府武装结成联盟,既破坏布隆迪的稳定,也袭击卢旺达。最近几个月,布隆迪反政府武装加紧了对首都附近地区的袭击,造成众多难民纷纷涌入邻国。布隆迪政府借口追击反政府武装和保护国内安全,对刚果(金)冲突也投入了军队,与卢旺达、乌干达军队一起支持刚果(金)的反政府武装。

综上所述,从执行《卢萨卡停火协议》近一年的情况看,和平解决刚果(金)冲突的前景在总体上还不容乐观。一些迹象甚至表明冲突大有再次爆发之势,大湖地区的和平仍遥不可及。安理会的决议给人们以希望,但关键是如何落实。

(责任编辑:吴传华;责任校对:贾丽华)

## PEAEC IN THE GREAT LAKES: DIFFICULT TO COME BY

Progress in Peace in Congo (Kinshasa) since  
the Signing of “Lusaka Cease Fire Agreement”

*Wu Zengtian*

pp. 24– 28

Although the “Lusaka Cease Fire Agreement” has been signed for almost a year now, the civil war continues in Congo (Kinshasa) as none of the signatory parties intend to carry out the pact. There are three persistent ailments in the solving of crisis in Congo (Kinshasa). Firstly, Kabila and the anti- government armed forces are irreconcilable; anti- government uprisings pledge to take control by force; and the old grudges between Kabila and

Rwanda and Uganda are not likely to be dissolved. There are four difficult points in the implementation of the cease fire pact: The effort of UN Peace Corps; whether Hutu and other civil bodies can be disarmed; whether Rwanda will carry out cease fire pact; and whether Congo (Kinshasa) is willing to hold open political dialog. Before the variables in peace are decided, prospects in Congo (Kinshasa) will not be optimistic.

## KENYAN SOCIAL SECURITY SYSTEM FACING CHALLENGES

*An Chunying*

pp. 29– 33

The Kenyan social security system possesses typical significance in Sub- Saharan Africa. This dissertation, based on relevant political, economic and cultural background, analyzes basic structure of the Kenyan social security system. Summarized

comment and analysis is being carried out by combining its internal mechanism, accumulated result from actual operation towards the social security system, and the existing problems, while briefly discussing its development prospects.

## SMUTS' HOLISM AND ITS PRACTICALITY

*Zhang Zhongxiang*

pp. 34– 37

The Holism that was brought forth by influential South African Smuts in the first half of 20th century is not only an evolutionism, but it is also a popular macro ideology; it is a theory of integration of the time. The practice of Smuts' foreign policy was guided by holism, and it was also influenced

by nationality, a reflection of integration and national contradiction of himself. At the time when the world is going globalization and paying attention to macro thinking, the study towards Smuts' Holism possesses certain practical significance.

## SAUDI FAMILY- STYLE STATE ADMINISTRATION

*Zhao Guozhong*

pp. 38– 42

Saudi Arabia is one of the few countries in the world implementing family- style administration of