

西非维和行动 及其引发的理论争议

张兴继 袁 武

【内容提要】 西共体组建维和部队干预利比里亚和塞拉利昂内战,在维护西非地区的和平与安全方面取得了一定成功。西非维和行动是在联合国及非统组织无力解决而西方国家又不愿卷入非洲地区冲突的情势下,由西非国家依靠自身力量解决本地区冲突的一次尝试。但维和行动是否违反不干涉内政原则、是否具有合法性也引起了一些理论上的争议。

【关键词】 西共体 维和行动 利比里亚 塞拉利昂

【作者简介】 张兴继,中国人民大学党史系 2000 级硕士研究生。通信地址:中国人民大学 3-20[#] (硕);邮编:100872。袁武,中国社会科学院西亚非洲研究所研究人员。

1989 年 12 月利比里亚爆发内战。西非国家经济共同体(简称“西共体”)组建了西非维和部队进行干预,最终使利比里亚冲突各派坐到谈判桌前。1997 年 7 月 9 日利比里亚举行大选,1.1 万名西非维和部队士兵被部署在全国各地,保证了大选正常进行,也宣告利比里亚内战正式结束。1998 年西共体又对塞拉利昂内战进行干预,最终使冲突双方于 1999 年 7 月 7 日在多哥首都洛美正式签署了和平协议。

西非维和行动的 배경

作为一个区域性经济合作组织,西共体以促进各成员国经济合作和一体化进程为主要目标。但由于某些国家的内部冲突造成西非地区局势动荡,影响了整个区域经济合作和一体化进程。在没有稳定就没有发展的情况下,安全问题便成为西共体关注的首要问题。¹ 冷战结束后迄今,西共体解决了数场危机和冲突,已成为维护本地区稳定的主要力量。西共体在维护西非地区和平与安

全问题上发挥重要作用并非偶然。

首先,联合国无法应付冷战结束后非洲爆发的冲突。组建维和部队,执行维和任务,是联合国的一个创举。随着联合国在国际事务中作用的提高及维和行动在实践中获得某些成功,国际社会在 20 世纪 90 年代初期曾兴起一股“维和热”,认为联合国将在维护世界和平方面发挥积极作用,维和行动似乎成为解决危机冲突的灵丹妙药。但在索马里和卢旺达的维和行动失败后,联合国维和部队开始撤退。这些维和部队的撤退表明,联合国已不能像布特罗斯·加利在《和平纲领》中所提出的那样能够应付更深层次冲突的挑战了。^④

其次,冷战结束后,随着国际形势发生剧变,西方大国纷纷调整对非洲政策,减少在非洲的军事存在,有的甚至从非洲冲突中脱身,迫使非洲地区和次地区组织必须自己解决本地区的危机和冲

¹ Karl P. Magyar & Earl Conteth-Morgan (ed.), *Peacekeeping in Africa: ECOMOG in Liberia*, Athenaeum Press Ltd., 1998, p. 54.

^④ Tom Woodhouse, Robert Bruce & Malcolm Dando (ed.), *Peacekeeping and Peacemaking*, Macmillan Pr. Ltd., 1998, p. 39.

突。联合国在索马里和卢旺达维和行动的失败,使西方国家认识到军事干预在非洲是行不通的。1994年3月美军撤出索马里,标志着美国开始改变其直接军事卷入非洲的政策。同年5月的总统决策指令就体现了美国不卷入联合国维和行动,特别是不卷入在非洲维和行动的新政策。该指令限制向维和行动提供后勤支援,并提出美国支持联合国的维和行动必须符合严格标准。¹随后美军卷入利比里亚和中非共和国内部冲突,但其角色被严格限制于保护美国人的生命和财产安全。

再次,非统组织面对非洲的战乱和冲突往往显得无能为力。作为全非性地区组织,非统组织理应承担起维护非洲安全与稳定的责任,但它财力不足,军事装备落后,后勤运输和补给能力不足,在短期内还无法承担维护非洲秩序和稳定的责任。一旦某国发生战乱,便会危及邻国,使邻国感到切身威胁,它们对于解决战乱有非常紧迫的要求。西共体正是在这种背景下对利比里亚和塞拉利昂内战进行干预的。

西非维和行动引发的理论争议

西共体在短短10年内先后采取了两次大规模维和行动,并取得了一定成功。但由于这些维和行动面对的都是一些冷战后爆发的冲突,在解决这些冲突时必然会碰到一些争议。

其中最主要的一个争议是,西非维和行动是否违反了不干涉内政原则。西非维和部队的全称是“西非国家经济共同体停火监督部队”,这表明该部队在组建之初的本意是执行类似联合国监督停火性质的维和行动。西非维和部队开始也只是把自己视为冲突三派之间的缓冲。但泰勒反政府武装派别认为西非维和部队是自己上台的障碍,因此掉转枪口,直指西非维和部队。西非维和部队受到袭击后,迅速转变成积极交战的角色。^④

西非维和部队的积极交战角色及其缺乏中立性的立场受到了一些国家和组织的质疑。西共体对此的回应是:首先,利比里亚已处于无政府状态,维和行动是为了恢复和平与拯救人民,其性质是人道主义的。其次,利比里亚混战已对地区安全造成威胁并损害到外国侨民的利益,维和行动是为了维护西非地区稳定。^⑤尼日利亚总统巴班

吉达也发表声明称,尼日利亚决不轻易违反不干涉内政原则,但是如果利比里亚缺乏合法的权力机构,为了阻止进一步的人员伤亡和冲突蔓延,邻国应义不容辞地进行干预。^⑥

综观西非地区局势的发展,笔者亦认为,西共体并没有随意干涉他国内政。

首先,西共体对利比里亚的干预是应其总统多伊的邀请。^⑦在多伊丧生后,利比里亚出现了“一国四主”现象,全国陷于无政府状态,如不加以遏止,冲突可能会外溢或引发“多米诺”效应。在西非地区,发生战乱或冲突的国家并非只有利比里亚。在塞内加尔,国内的卡萨芒斯分裂势力——卡萨芒斯民主力量运动自20世纪80年代以来一直从事各种反政府斗争,目的是谋求成立“焦拉共和国”。^⑧在塞拉利昂,桑科领导的革命联合阵线于1991年发动反政府武装斗争,引发塞拉利昂内战。西共体对属于一国内政并且该国能够控制局面的国内冲突并没有妄加干预,它所干预的是属于失控的、若不加以干预就有可能蔓延到邻国的危机和冲突。

其次,西共体反对军人干政,反对推翻民选政府。早在1991年,西共体阿布贾首脑会议通过了一个政治原则宣言,声称成员国保证尊重民主原则和人权。^⑨军人干政不仅违背历史潮流,造成国家局势的动荡,并会造成示范效应。非洲国家已深刻认识到军人干政的危害,并开始做出反应。1997年5月,塞拉利昂发生军事政变。这次政变在第33届非统组织首脑会议上引起强烈反响,各国首脑一致谴责政变,认为这是非洲民主进程的一次倒退。出席开幕式的联合国秘书长安南强调,非洲再也不能容忍以政变推翻民选政府和军

¹ Oliver Furley & Roy May (ed.), *Peacekeeping in Africa*, Ashgate Publishing Ltd., 1998, p. 229.

^④ Ibid., p. 53.

^{⑤⑥} 夏吉生:《冷战结束后非洲的一个新课题:依靠集体力量解决内部冲突》,载《西亚非洲》1993年第5期,第25页。

^⑦ Karl P. Magyar & Earl Corteth-Morgan (ed.), op. cit., p. 225.

^⑧ Christopher Clapham, *Africa and International System*, Cambridge University Press, 1996, p. 124.

^⑨ 立文:《祸起西非:几内亚比绍兵变记》,载《世界军事》1998年第10期,第21页。

^⑩ Francis M. Deng & Sadikiel Kimaro (ed.), *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, The Brookings Institution, 1996, p. 163.

事集团非法攫取政权的行为。非统组织主席穆加贝说,希望非洲大陆不再有军人统治、独裁和政变。他重申,为维护非洲大陆的政治稳定,非统组织反对任何组织、集团推翻非洲任何民选政府的做法。¹ 在1999年召开的第35届非统组织首脑会议上,一位发言人宣称,对任何一位靠武力夺权的非洲领导人都将采取排斥态度。鉴于军人干政的危害性,为了彻底遏制西非地区的军事政变,防止军人干政出现示范效应,西共体应塞拉利昂总统卡巴的邀请,派出西非维和部队进行干预。

值得一提的是,西非维和部队的干预同西方大国在科索沃战争中提出的“新干预主义”理论是有区别的。新干预主义认为“人权高于主权”,提出在发生人道主义灾难时,西方有权进行干预。它实质上是为西方推行强权政治和霸权主义服务的。对于新干预主义,非洲国家是反对的。在1999年9月联大会议上,阿尔及利亚总统布特弗利卡发表谈话,指责以人权名义干预他国内部冲突的倾向。他说,这种倾向常常忽视了危机的经济根源和社会根源。他认为只有在有关国家的同意下才可进行干预。^④ 西非维和行动虽然也有军事干预的内容,但它同美英的新干预主义在本质上是不同的,西非维和行动的目的是防止国内冲突不至于蔓延而导致整个区域陷于动荡。

西非维和行动引起的第二个争议涉及到地区领导权(西方学者称之为地区霸权)问题。作为西非大国,在利比里亚发生内战后,尼日利亚推动西共体成立常设调解委员会和组建西非维和部队,并提供人力和财政上的支持。但法语国家认为西非维和部队无非是尼日利亚实现地区霸权野心的工具。布基纳法索总统孔波雷公开指责干预不合法,并得到科特迪瓦和塞内加尔的支持。常设调解委员会的两个法语成员国马里和多哥拒绝资助西非维和部队,以示反对维和。^(四)

在非洲各个区域,往往有一个或几个区域中心大国。一个强大而有影响力的国家一方面会被其邻国视为安全和保护的源泉,使相对弱小的国家寻求与这些国家建立一种更亲密的关系;另一方面,中心大国也会被视为具有威胁性的国家,并因此导致那些感到不安的邻国结成联盟来遏制潜在的主导性大国。无论是作为一个保护国还是一个潜在的威胁,地区体系中的行为者都不能忽略

中心大国,否则会使自己的安全处于危险之中。^{1/4}

西非维和部队之所以能在处理本地地区的冲突和危机中取得一定成功,同西非地区的国际关系格局是有很大关系的。西非有一个强有力的地区性组织西共体和一个相对稳定而强大的国家尼日利亚,一个强有力的地区性组织能够迅速对冲突和危机做出反应,一个稳定的大国有利于维护本地地区的和平与安全。

西非维和行动引起的第三个争议是西共体强制和平行动的合法性问题。该争议包含两方面内容:一是强制性和平行动是否合法;二是区域组织开展维和行动是否合法。由于冷战结束后冲突出现了新的特点,联合国维和行动面临重大挑战。一些国家内部的武装派别公然蔑视联合国权威,甚至袭击维和人员。1993年6月,索马里的联合国维和士兵在收缴各派武器时遭到艾迪德派别武装的伏击,23名巴基斯坦维和士兵被杀,另有57名维和士兵受伤。^{1/2} 此后,联合国安理会在授权实施行动和确定任务时,愈来愈多地援引《联合国宪章》第七章关于强制和平范畴的条款^{1/4}。

总的看来,强制和平行动与维和行动之间的界限在冷战结束后变得越来越模糊,很多维和行动中均包含强制和平成分,维和行动中武力的使用已超出自卫目的。在索马里,联合国维和部队甚至采取主动军事行动,强制解除各派武装。这种维和行动的新发展势必对非洲人自己的维和行动产生深远影响。

冷战结束后,联合国因为财政和其他方面的原因,并不能对所有地区冲突进行干预,许多区域性组织在本区域安全问题上承担越来越重要的责任。西共体组织维和部队干预利比里亚内战正是这个时候的产物。至于区域组织进行维和行动是否合法,《联合国宪章》第八章《区域办法》第五十二条规定了鼓励区域组织解决本地区冲突的原

¹ 徐济明:《非洲政局:稳定是主流》,载《世界知识》1999年第16期,第4~5页。

^④ 路透社联合国1999年9月22日英文电。

^(四) Oliver Furley & Roy May (ed.), op. cit., p. 225.

^{1/4} Francis M. Deng & Sadikiel Kimaro, op. cit., p. 133.

^{1/2} Ibid., p. 190.

^{1/4} 安全理事会如认为第四十一条所规定之办法为不足或已经证明为不足时,得采取必要之空海陆军行动,以维持或恢复国际和平及安全。此行动得包括联合国会员国之空海陆军示威封锁及其他军事举动。

则: 安全理事会对于依区域办法或由区域机关而求地方争端之和平解决, 不论其系由关系国主动, 或由安理会提交者, 应鼓励其发展。

西共体成员国于 1981 年签订了一个防务互助议定书, 规定成员国宣布并接受, 任何对某一个成员国的武力威胁或侵略都是对整个共同体的威胁或侵略。该条款允许西共体对造成地区局势动荡的利比里亚国内冲突做出反应。¹ 因此, 西共体的强制和平行动在理论上是有其合法性基础的。

西非维和行动的意义及前景

西共体虽然在处理本地区的危机和冲突中取得一定成功, 但还存在很多不足之处。如由于组建仓促, 加之法语国家对尼日利亚疑心重重, 导致西非维和部队从一开始就遭遇挫折。而且西非国家缺乏独立维和的经验, 维和部队纪律不是特别严明, 曾出现部队人员从事贩运枪支的活动。^④ 另外, 国际社会对西非维和部队的中立性和公正性各有说法。这一切都给西非维和行动带来一定的消极影响。但西非维和行动毕竟是非洲人第一次尝试组建维和部队来解决自己的冲突, 它对于非洲国家探索以自己的方式解决本地区的冲突和危机有深远意义。

首先, 西非维和行动的成功对于非洲其他地区乃至整个非洲大陆的危机处理和冲突控制有十分重要的借鉴意义。西非维和行动的成功使非洲国家增强了解决本地区所发生冲突的信心, 并提供了宝贵的经验和教训。正是借鉴西非维和部队的经验, 1993 年召开的第 29 届非统组织首脑会议正式决定建立一套常设安全机制, 组建泛非维和部队, 以解决非洲的危机和冲突。在西非维和行动的影响下, 南部非洲发展共同体在干预本区域冲突上显得更加积极。1998 年 9 月下旬, 南部非洲国家莱索托发生国内政治骚乱, 南非和博茨瓦纳立即联合出兵进行干预。南非政府在出兵声明中指出, 军事干涉的目标是帮助莱索托合法政府迅速恢复国内稳定, 一旦达此目的, 将会尽快撤军。南非政府还特别强调, 莱索托政府书面请求南共体出兵干预其国内的混乱局面, 军事干预符合该组织有关地区安全的协议。^⑤ 为了使军事干预更加合法和有效, 南非还在设法推动 14 个成员

国签署一项地区防务条约。该条约内容包括: 今后当某个南共体成员国发生危及国家利益和安全的事件时, 其他成员国的军队可以随时进行武装干预, 以帮助该国恢复和平与安全。^⑥ 这表明西非维和行动对于非洲其他区域, 特别是安全环境

和安全结构相似的区域, 借鉴意义确实很大。其次, 西非维和行动阻止了国内冲突的蔓延, 震慑了一些企图靠武力上台的野心家, 有利于本区域各国国内政局的稳定。西非地区的几场危机, 如利比里亚内战, 塞拉利昂政变, 几内亚比绍政变, 都是在西共体的支持下或直接军事干预下解决的。同时, 西共体在解决塞拉利昂政变和几内亚比绍政变中所采取的强硬态度和坚决行动震慑了一些企图通过军事政变上台的军人, 使他们不敢轻举妄动。1999 年 4 月尼日尔发生军事政变。但在西非国家和国际舆论的压力下, 军政权被迫于 11 月份举行总统和议会选举, 将政权还给民选政府, 从而平稳地实现了政权过渡。可以说, 西共体的行动有利于防止西非地区军事政变的发生, 也就有利于西非地区政局的稳定。

近年来, 复兴非洲思潮在非洲蓬勃发展, 许多非洲国家对阻碍经济发展的战乱和冲突进行了深刻反思, 提出了一些解决非洲冲突的重要原则。2001 年 7 月非洲联盟应运而生, 这些有关危机处理和冲突解决的原则均被写入宪章。其中包括: 非洲联盟在成员国出现紧急情势下, 即发生战争罪行、大屠杀和反人类罪行的情况下, 有依据大会决议进行干预的权利; 非洲联盟成员国为恢复和平与安全, 有要求非洲联盟进行干预的权利; 谴责并拒绝以任何非宪法手段改变政府。这些原则是非洲国家对解决冷战结束后非洲冲突的新探索, 虽然目前还只停留在字面上, 但在可预见的将来, 肯定会对非洲危机和冲突的解决发挥越来越积极的作用。

(责任编辑: 吴传华; 责任校对: 徐 拓)

¹ Francis M. Deng & Sadikiel Kinaro (ed.), op. cit., p. 163.

^④ 夏吉生:《西非维和部队在利比里亚》, 载《世界知识》1996 年第 13 期, 第 31 页。

^⑤ 葛立德:《南部非洲的冲突与和平》, 载《世界军事》1998 年第 12 期, 第 13 页。

^⑥ 于大波:《南非: 非洲事务的重要发言人》, 载《望》2000 年第 6~7 期(合刊), 第 25 页。

The ECOMOG' s Peacekeeping Actions in West Africa and The Theoretical Debate around Them

Zhang Xingji & Yuan Wu

pp. 36- 39

To some degree, ECOMOG in Liberia and Sierra Leone has achieved some success in terms of maintaining peace and security in West Africa. Since the UN and the OAU were unable to resolve and the western countries unwilling to get involved in African conflicts, the West African countries tried to resolve

the regional conflicts with their own capability. However, the actions have initiated some theoretical debate on whether the actions violate the non - interference principle and whether they have legitimacy.

The Palestine- Israel Water Problem in the Mid- East Peace Process

Zhu Hehai

pp. 45- 49

The water resource in West Bank and Gaza has great importance to Israel. The Israel' s plunder of the resource in the two regions has infringed Palestinian rights on their water, and violated relevant international

laws and the UN resolutions seriously. The problem has close links with the land problem and the political problem, and it could not be settled in a short time.

The Influence of Israel' s Occupation of West Bank and Gaza

Chen Tianshe

pp. 50- 53

This article analyzes the influence of Israel' s occupation of and rule in West Bank and Gaza from 1967 to 1987. Politically, Israel wanted to control the two regions forever, denying the existence right of Palestinian people, thus leading to the rise of

Palestinian national sense and their anti - Israel struggle. Economically, Israel' s control of the Palestinian economy caused serious backwardness and poverty in the two areas, throwing a heavy shadow on current Palestine- Israel peace talks.

The Co- existence of Conflict and Cooperation: The Iran- Turkey Relations since 1979

Li Xiandong

pp. 54- 57

The good or bad relations between Iran and Turkey have great influence not only on the situations of the Middle East but also of the world. Four stages of the relations can be divided: period of close economic cooperation with continued suspects; period of struggle for the power of influence in the region; period of short honeymoon; and period of constructive engagement with continuous troubles. The roots for the tense relations lie

in the different ideologies, Kurdish problem, struggle for the regional power, and the factor of the US- Israel relations. The motives for maintaining cooperation and contact lie in mutual economic need, getting rid of the isolation, and the pressure of resolving the Kurdish problem.

(责任编辑: 艾 迪; 责任校对: 艾 迪)