

试析冷战后印度对非洲的外交政策

沈德昌*

[内容提要] 印度和非洲国家长期以来一直保持着密切的联系。冷战结束以后, 随着国际体系和非洲形势的变革, 印度对于非洲的政策出现了新的趋向。印度加强了与非洲在能源、经济、政治、军事等领域的合作。印度试图通过加强双边合作, 旨在确保本国的能源安全、促成政治大国的目标实现以及巩固军事安全。

[关键词] 印度; 非洲; 对外关系; 经贸合作

[中图分类号] D83 351.2 [文献标志码] A [文章编号] 1004-1508(2008)03-0027-05

印度与非洲大陆有着独特的历史渊源, 这在一定程度上是其他任何国家所无法比拟的。早在古代, 印度先民就跨越印度洋居住于非洲; 在殖民时代和冷战时期, 印度和非洲国家在反对种族主义、反对殖民主义的斗争中并肩战斗从而缔结了深厚的友谊。圣雄甘地的非暴力不合作计划思想、印度开国总理尼赫鲁的不结盟运动政策对于非洲国家发展也产生了重要影响。自从印度独立以来, 印度历届政府非常重视印非关系的发展, 可以说, 非洲在印度的外交战略中一直扮演着重要的角色。

从地理上看, 印度与非洲一衣带水、隔洋相望。印度著名的战略学家拉吉·莫汉曾认为“非洲的部分地区、西亚、中亚和东南亚, 都可以认为是印度的近国。”¹ 天然的地理条件为两个地区的沟通与交流创造了条件。早在古代时期, 印度的商人就涉足非洲的东海岸进行贸易, 他们已经懂得了利用印度洋上的西南季风往返于两岸之间。

随着西方殖民列强的扩张, 印度与非洲的许多国家尤其是南部非洲各国先后沦为英国的殖民

地。印度与非洲的长期贸易体系也随之趋于结束。不过, 这也为印度非洲关系的发展创造了积极条件。由于印度和非洲一些国家并属于英国的殖民体系, 到了18世纪以后, 越来越多的印度人开始到非洲进行移民。这有利于推动印度与当时非洲国家之间的民间交往。印度圣雄甘地就是这样一个代表性的人物, 从1893年至1914年, 甘地长期居住于南非。甘地出生于印度, 然而政治生命开始于非洲。在南非居住期间, 甘地领导了南非印侨争取公民权利的运动以反对当时英国当局的种族歧视政策。甘地的非暴力不合作计划思想也正是在这一时期开始形成。甘地的非暴力计划对于推动印度在1947年的独立起到了重要作用。不仅如此, 甘地思想还深深影响了许多非洲杰出的民族解放运动领导人, 如加纳的克瓦米·恩克鲁玛、赞比亚的卡翁达、尼日利亚的阿沃洛沃等人。²

如果说甘地为印非关系的发展提供了道德基础, 那么尼赫鲁则为印非关系的发展注入了政治活力, 奠定了印度以后对非政策的基础。尼赫鲁曾指出: “非洲尽管和印度相隔印度洋, 他是我们的密切邻居, 从历史上看, 印度的利益和非洲的发展一直联系在一起。”³ 1947年独立以后,

* 燕山大学国际关系学系讲师

¹ C. Raja Mohan, “India and the Balance of Power”, *Foreign Affairs*, vol. 85, No. 4, 2006, pp. 17-18

² Ali A. Mazrui, *Africa's International Relations: The Diplomacy of Dependency and Change*, Boulder Colorado, 1977, pp. 117-118

³ T. G. Ramamurthi, “Foundations of India's Africa Policy”, *Africa Quarterly*, vol. 37, No. 1-2, 1997, p. 30

尼赫鲁领导的印度政府明确表示支持非洲各国反对殖民主义、争取民族独立的斗争。印度还是第一个提出反对南非种族歧视的国家。在独立之前,尼赫鲁领导的印度临时政府就在联合国大会上提出反对南非白人政府所实施的种族歧视政策。独立后,印度还积极劝导印度侨民支持居住国经济的发展。尼赫鲁告诫印度侨民应把自己的利益与南非黑人的利益联系在一起,共同为反对种族隔离而斗争。在1954年万隆的亚非会议和1957年开罗的亚非人民团结会议上,印度都坚决主张加强亚非人民的团结,支持非洲国家反对殖民主义,争取非殖民化的斗争。在尼赫鲁执政晚期,印非关系发生了波动。双方在一些问题存在一定的分歧。这一时期,非洲国家在不结盟运动、联合国会议中对于印度的支持明显下降。¹

20世纪60年代中期,印度开始重新审视印度的对非政策。1964年9月,印度政府通过了“印度与非洲开展技术和经济合作计划”(简称“技术和经济合作计划”),其宗旨就是加大对非洲新独立国家的经济和技术援助。“技术和经济合作计划”成为印度对非洲各国发展经济关系、扩大援助的最重要方式。从1960年代到现在,印度对外援助总额达20亿美元,而其中的大多数流向了非洲国家。在英迪拉·甘地担任印度总理期间,印度鼎力支持非洲国家的各种政治运动。不论是在联合国会议,还是在不结盟运动以及在英联邦会议,印度政府坚决和非洲国家站在一起反对南非的种族隔离制度以及纳米比亚的解放斗争。印度还极力呼吁在不结盟运动的框架下加强南南合作。这一时期,印度还分别承认南非非国大和西南非洲人民组织的合法外交地位。在1970年代,印度在外交和国内经济发展方面也相继取得了一些突破:1971年印度与苏联签订了具有军事同盟性质的《印苏和平友好合作条约》、1974年印度核试验成功以及印度的绿色革命成绩显著。这使得当时的非洲国家也非常重视对印关系。拉吉夫·甘地上台以后,也致力于推动印非关系发展。1986年,在拉吉夫·甘地的

倡导下,不结盟运动建立了专门的非洲基金以用于支持南非和纳米比亚国家的自由主义运动。

环顾冷战时期,由于印度自身经济能力和政治能力的限制,印度的对非政策并没有对非洲的发展产生决定性的作用。然而,印度对于非洲民族解放运动的支持、不结盟运动的推动以及南南合作的倡导深刻影响了非洲国家,从而促进了印非在政治领域和经济领域的密切联系。这也为冷战后印度非洲关系的发展奠定了良好的基础。

二

在冷战时期,印度一直把支持非洲国家反对殖民主义和反对种族歧视的斗争视为其对非外交的重点。到了1990年代,随着非洲殖民统治的终结、南非种族隔离制度的废除以及纳米比亚的独立,非洲的政治形势发生了巨大变化。此外,冷战结束以来,国际政治格局也正进行着急剧的变革。在此状况下,印度对非洲的外交政策也有所调整,其政策出现了新的趋向。印度特别注重与非洲国家在能源、经济、政治和军事等领域的合作。

1. 大力加强能源合作

近年来,印度的经济保持着持续、快速增长。很多学者认为在未来20年,印度的经济增长速度将会保持着8%—10%。然而,印度是一个资源匮乏的国家,其资源只占世界资源的0.5%。印度极为有限的资源远远不能满足其经济快速增长的需要。据国际能源组织的统计,目前印度所消耗的石油75%依靠外来进口,到了2020年,印度的石油依存度将达到90%。当前印度的大量石油来自于中东,而中东动荡不安的局势无疑将会影响到印度的能源安全以及经济发展。

非洲蕴藏着丰富的石油资源,而且非洲石油大多质量较好,含硫低、易于提炼加工,很适合生产汽车燃油。²非洲在世界能源市场上的重要性正与日俱增。非洲目前的石油生产量已占据了世界石油生产总量的12%。据专家推测,到

¹ J Band yopadhyaya, *The Making of India's Foreign Policy*, New Delhi: Allied Publisher Private Limited, 1979

² Chiet igj Bajpae, "Sino-US Energy Competition in Africa", Oct. 7, 2005, <http://www.globalpolicy.org/security/natres/oil/2005/1007competition.htm>

2012年非洲产油国家的石油产量在世界石油总产量中的比例有望上升到20%。为了稳定国内油气能源需求、确保能源来源的多元化、增强自身抵御石油短缺的能力,印度政府势必拓展对非洲国家的能源外交。

20世纪90年代以来,印度加强了与非洲国家在能源领域的合作。尼日利亚、加蓬、苏丹、利比亚是非洲重要的石油生产国,这几个国家储量占据非洲石油蕴藏量的8%。印度把上述国家作为自身的重要合作对象。在尼日利亚,印度国有石油天然气公司近年同尼日利亚有关方面签订了协议,从而获得该国两个深水油区25年的开发权。作为回报,印度公司将投资60亿美元,用于尼日利亚的电力、铁路、炼油、农业等基础设施建设。印度在加蓬、苏丹也都有大量的能源投资。除此之外,印度的石油公司足迹涉及到布基纳法索、赤道几内亚、加纳、几内亚比绍以及塞内加尔等许多非洲石油生产国。目前,来自非洲石油的进口已占据印度石油总进口的20%。¹

除了在非洲开采石油资源外,印度还积极开采矿产以及其他资源。孟买的维达塔(Vedarta)贸易公司在赞比亚投资了7.5亿美元用于开发当地的铜矿。不久前,利比亚议会批准了一条协议允许印度的米塔公司在利比亚建设钢铁中心。这项投资金额约为10亿美元,将会雇佣工人2万余人。印度多年以来一直没有解决好国内的粮食安全问题。目前,印度人均的粮食获得量只有200公斤。²在未来30年,印度的人口将保持1%的速度增长,印度将会超越中国成为世界上粮食需求的主要国家。所以,印度也非常重视对非洲的农业开发与合作。

2 积极推动经贸合作

冷战结束以后,经济因素在国际关系中的地位和作用正在不断得到提升。在当代国际关系变化中,也呈现了政治经济化、经济政治化这样一个特点。当前,印度政府也非常重视本国的经济发展,强调外交应为经济服务。非洲是一个潜在的巨大市场,据摩根斯坦利的全球策略报告显示,非洲的平均投资收益率高达35-45%。加

强和非洲的经济联系,有利于扩大印度的产品出口以及促进经济增长。印度学者指出,“非洲对印度来说,仍然是一个非常重要的地区。非洲居住着大约7.5亿人口,占世界人口的13%左右……此外,许多非洲国家属于印度洋周边的一部分,印度与它们的合作将是促进印度洋地区经济发展所不可缺少的条件。”

为了提升双方的经贸合作水平,印度政府采取了各种措施。在金融方面,印度政府减免了非洲五个高债务国家的债务,这些国家包括加纳、莫桑比克、乌干达、赞比亚、坦桑尼亚。印度国家进出口银行还延长了对于安哥拉、南非、苏丹、刚果等国家的贷款期限。在科技方面,通过“印度技术和经济合作计划”(INTEC)加大对于非洲国家的援助力度。早在1990年代期间,印度帮助非洲国家投资建设了很多项目。印度投资449万美元在塞内加尔建设了创新培训和展览中心,该中心于2000年投入使用。印度在纳米比亚帮其建立了塑料技术展览中心。不久前,印度正式启动由印度总统于2004年提出的泛非洲电子网络连接计划。该计划将通过卫星和光纤,把印度和非洲大陆53个国家连接起来。通过泛非网络连接计划,印度将协助非洲国家发展远程教育、远程医疗和建立网络等。这些措施的实行,在一定程度上将有助于推动经济合作。

印度政府还与非洲国家签订了双边或多边的贸易协定。例如,印度已与19个非洲国家正式签订了双边贸易协定。在区域合作方面,印度与南部非洲一些国家构建了环印度洋经济区域合作组织。目前,印度与非洲各国的经济合作关系正日趋密切。就双方贸易而言,双方的贸易额近年来急剧上升。1991年,印度与非洲之间的双边贸易额仅为9.67亿美元,到2006-2007年度,印非双边贸易额近200亿美元。印度对非出口也大幅增加,出口的贸易额已达到84亿美元。印度向非洲国家出口的主要产品为机器、运输装备、塑料、纸张、木材制品以及化工制品。随着艾滋病以及其他传染病在非洲大陆的蔓延,非洲很多国家对于医疗用品的需求越来越大。印度一

¹ J Peter Pham, "India's Expanding Relations with Africa and Their Implications for U. S. Interests", *American Foreign Policy Interests*, No 29, 2007, p 231

² 文富德:“印度的粮食安全对策”,《南亚研究》,2004年第2期,第30页。

» V. P. Dutt, *Indian's Foreign Policy in Changing World*, Vikas Publishers, 2005, p 297

些医药公司很多产品出口到这一地区。非洲许多国家,如尼日利亚、毛里求斯、肯尼亚、坦桑尼亚和加纳等都已经成为印度的主要贸易伙伴。¹

3. 努力推进政治对话

非洲大陆共拥有 53 个国家,占据了联合国成员国总数的 1/4 多。近年来,非洲国家在国际舞台上的地位和政治影响力有所提高。在新的形势下,加强与非洲国家的关系和合作,无疑会有助于印度国际地位的提升。印度正在积极为成为联合国安理会常任理事国而努力,这更离不开非洲国家的理解和支持。印度官员曾直言不讳指出:“非洲国家在联合国大会上是一股庞大的势力,如果印度想在联大安全理事会上争得一席,这个集团的支持是举足轻重的。”²

在 1990 年代期间,印度前总理拉奥、高达曾经访问了非洲的一些国家,力图推动双边关系的发展。2000 年以后,印度明显加强了对于非洲的外交力度。2007 年 7 月,印度外长穆克吉访问了埃塞俄比亚。在埃期间,穆克吉还会晤了非盟主席乌马尔·科纳雷并探讨了印非的政治合作问题。同年 9 月,印总理辛格对尼日利亚进行了历史性访问,这是继 1962 年尼赫鲁访问尼日利亚 40 多年后印度总理对尼日利亚进行的再次访问。双方就共同关注的双边、地区和多边关系等问题进行了会谈。尼日利亚明确表示支持印度申请成为联合国安理会常任理事国的行为。值得关注的是,2008 年 4 月份,印度在新德里举办了首届印—非论坛。14 个非洲国家派高级代表团参加此次峰会。此次会议通过了《德里宣言》和《印度与非洲合作框架》两份文件,确定印度将与非洲国家发展新的“实质性和建设性”伙伴关系,旨在加强双方在政治、经贸、能源、基础设施等多个领域的合作。

在对非关系中,印度非常关注与地区大国南非的政治合作。长期以来,印度和非国大保持着密切的合作,早在南非种族隔离时期,印度就对

非国大进行了大力援助和支持。1990 年代以后,随着南非种族隔离制度的废除、非国大的上台执政,印度和南非关系开始急剧升温。2004 年印度、南非与巴西三个国家组成了“三国对话论坛”,“三国对话论坛”目的是密切协商三国在国际政治中的立场和态度,如联合国改革、南南合作以及世界贸易组织内的合作等重要问题。截至目前,“三国对话论坛”已分别在新德里(2004 年)、开普敦(2005 年)、巴西利亚(2006 年)、新德里(2007 年)召开了 4 次会议,相继签署了相关协议、就相关共同关注的国际问题达成了共识。

4. 积极加强军事交流

冷战结束以后,非洲很多国家国内一直存在着激烈的冲突和动荡。联合国先后派出了多次维和部队以进行调解。印度积极支持联合国在非洲的各种维护和平行动,联合国每次在非洲的维和行动,几乎都有印度军队参加。自从 1992 年以来,印度连续参加了莫桑比克、索马里、卢旺达、安哥拉、塞拉利昂、埃塞俄比亚的维和行动。³印度军队在维和行动中的卓越表现也深受非洲人民的好评,索马里的部族领袖曾多次要求印度延长其维和时间。⁴

此外,印度还大力帮助非洲国家进行军事人员的培训。早在 1960 年代,印度就对非洲国家一些军官进行军事培训。这些非洲军官被送到印度著名军事院校如新德里国防大学、国防管理学院、国防参谋学院接受培训,培训内容主要关于安全和战略研究、国防管理、电力、机器制造、反潜技术等方面。⁵在 1990—1991 和 2000—2001 年度,曾经有 800 多人接受军事培训。在未来,这些接受培训的非洲国家军官可能会成为本国军队的领导人,从而将会有利于推动对印关系。前尼日利亚总统奥巴桑乔就是这样一个代表性的人物,奥巴桑乔曾在 1960 年代在印度军校接受培训。奥巴桑乔在随其担任尼日利亚最高统

¹ “印度非洲谈合作 软实力下真经济”, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/08/content_7933935.htm

² “非洲对印入常举足轻重”, <http://news.sina.com.cn/w/2008-04-08/031713698966s.shtml>

³ Alan Bullion, “India and UN Peacekeeping Operations”, *International Peacekeeping*, 4 (1), Spring 1997, pp. 113–114

⁴ 朱明忠:“印度与非洲(1947—2004)”,《南亚研究》,2005 年第 1 期,第 20 页。

⁵ Ruchita Beri, “India’s African Policy in the Post-Cold War Era: An Assessment”, *Strategic Analysis*, Vol 27, No 2, April–June 2003, p. 219

帅部参谋长、总统时期，积极促进双方的军事交流与合作。

最近十多年来，恐怖主义活动、海盗活动在靠近索马里的西印度洋领域甚为猖獗。一些商船曾经遭受到多起军事攻击，这影响了沿岸国家之间的经济贸易活动。印度加强了和非洲印度洋沿岸国家在反恐、打击恐怖主义的军事合作。去年南非海军副司令姆蒂姆访问了印度，就如何加强双方海军合作打击海盗、恐怖主义行为达成了共识。今年5月，印度、南非和巴西还联合起来在印度洋进行了大规模的军事演习。

总之，与冷战时期相比，冷战后印度的对非外交政策在政策手段和内容上出现了新的变化。仔细分析当前印度的对非政策，在其政策背后，印度有着自身的战略考虑和战略诉求。印度试图通过加强印、非合作，以确保本国的能源安全、促成政治大国目标的实现以及巩固军事安全。如果说在冷战时期，印度对于非洲的政策具有一定的理想主义成分的话，那么在当前，这种理想主义成分正在减少而代之以鲜明的现实主义。在对非政策中，印度非常注重对于自身国家利益的维护。我们也可以认为这是冷战后印度外交政策的一个突出的特征。

三

经过不懈的努力，印度的对非政策在一定程度上取得了重要成效。在文化上，双方的交流日益频繁、经济合作明显加强、政治对话取得了发展。从长期看，印非关系还有进一步提升的空间。印度与非洲在地理上、文化上有密切联系，且印度和许多非洲国家都属于英联邦成员国，这

无疑将会有利于推动印度战略的实施，促进印非关系的全面发展。鉴于印度在当今国际政治格局中的重要地位，非洲国家对于印非关系发展也持积极态度。

新中国成立以来，中国历届政府都非常重视中非关系发展。可以说，对非关系是中国外交战略的重要组成部分。印度的对非政策的加强在一定程度上将会涉及到中非关系的发展。自从1962年中印边界战争以后，印度一直把中国作为自己潜在的竞争对手。20世纪60年代以后，中非关系在各个领域发展迅速。印度在非洲就开始进行积极抵制，1964年英·甘地访问了非洲，经济援助计划随之出台。2006年中非论坛的召开促进了中非关系进一步提升，在国际社会中产生了巨大的反响。这也成为印度2008年4月召开印—非论坛的重要动因。在非洲，尤其在能源领域，目前印度的能源公司已和中国的能源公司展开了激烈竞争。

随着全球经济对于能源需求的上升，世界一些大国将会加大对于非洲国家的外交力度。这将会促进非洲政治形势的复杂化。在当前新形势下，中国应进一步采取各种措施推进中非关系发展。在发展非关系时，应双管齐下：在注重发展双方经济联系时，也应注重加强文化、教育联系，从而增加中非之间的共识；在强调和非洲政府发展官方联系时，也应积极发展与非洲基层社会的联系，从而扩大中非关系的社会基础。他山之石，可以攻玉，在发展非关系时，我们甚至可以借鉴印度等一些国家对非的政策思路以及经验。

ABSTRACTS

A Review of Trilateral Relations between China, India and the U. S.

Cheng Rui sheng

Sino-Indo-American trilateral relations has become one of the major issues drawing great concern of the international community. On the basis of a detailed study, this article comes to a conclusion that it is all impossible to form either an Indo-American strategic alliance against China, or a Sino-Indo alliance against the U. S., or a Sino-American alliance against India, and, on the contrary, it is quite possible to maintain a long term balance of Sino-Indo-American trilateral relations favorable for keeping a peace in Asia as well as the World. The article further proposes that it will be much more benefit to all to launch a trilateral cooperation between China, India and the U. S. in all possible fields.

Effect of Change of Political Situation in Pakistan on Counter-terrorist War

Zhang Li

Political situation has been deteriorating and social and political conflicts been getting intensified recently in Pakistan, that are mainly exposed in Perviz Musharraf's forced quit as Pakistani president and the political crisis within the present ruling alliance. The change of internal political situation and the risks caused by it has drawn great concern from the international community due to Pakistan's special role in international counter-terrorist war. If we go deeper into the fact, we can see that Pakistan's special condition has determined and is still determining the policy and stand option of the various political forces, and their interest conflicts to a great extent.

A Search for and Analysis of the Middle East Factors in Pakistan's Terrorist Groups

Sun Degang

Close contact channels have been and are being kept between Pakistani and Middle East Islamic terrorist groups: they are anti-Soviet jihad groups channel, Saudi Arabian and Iranian channels, Central Asian channels, and Kashmiri channel, and channels of active personnel, financial and arms exchanges are also kept between them. Contacts between Pakistani and Middle East terrorist groups are not of a one way but two way type. Islamic extremist groups in Pakistan have started to export terrorism to Middle East and Central Asia areas in recent years, that has posed a new challenge to the security of our Xinjiang region.

Effect of Contemporary Islam Revivalist Movement on Pakistani Politics

Li Junxuan Sun Jiang

The contemporary Islam revivalist movement, which is composed of Islamic country revivalism, nationalist revivalism and the Islam religious revivalism, has its specific background, and has experienced a mainstream national revival period from the 1940s to the 1960s, Islamic country revival period from the 1960s to the 1970s and the Islam religious revival period of the 1970s. It has brought relevant influences on Pakistan's politics from the very beginning up to the present, that has, on the one hand, enhanced national cohesion within Pakistan and the country's solidarity with other Islamic countries, and, on the other hand, has led to political turbulence, low efficiency of governance and social chaos.

Limitation to and Promotion of Indo-American Bilateral Relations by Indo-American Power Games in the Indian Ocean

Song Zhihui

There exist many uncertainties in Indo-American relations though their bilateral relations have made great progress in many fields. The relations between the two countries will either be further improved if factors affecting Indo-American relations can be turned into positive ones or be adversely affected or even the regional stability be threatened if otherwise. The Indian Ocean security is a case in point. The United States and India have different strategic goals while they share the same interests in the Indian Ocean, that will inevitably resulted in power games by the two powers in various fields in the Ocean. The Indian Ocean, therefore, has become a factor that may either promote or limit development of Indo-American relations.

A Trial Analysis of India's African Policy since End of the Cold War

Shen Dechang

India has been keeping a close contact with the African countries. However, India's African policy has taken a turn with a change of the international and African situation after end of the Cold War. She has strengthened her cooperation with African countries in energy security, economic, military and other fields since then in order to realize her energy security and the goal of becoming a great global political power, and consolidate her military security.

A Rational Ponderation of an Economic Comparison between China and India

Zhao Jianjun

Both China and India have maintained a globally astonishing rate of economic growth in recent years. However, China has realized a much faster rate of economic growth than India due to different paths they have followed in their economic reforms, different environments their economies are developing in, different capital formations and economic structures they have, and different potential for economic development they possess. And finally their competitive powers in future will be determined by the extent and depth of their economic reforms.

A Comparative Study of Financial Development and Economic Growth in China and India

Huang Ruiling Li Zilian

This article respectively establishes time series and plate data metrical model with Financial Interrelation Ratio of