

非洲统一组织的安全战略及面临的问题

吴兴佐

冷战结束后,非洲地区的安全局势日趋严峻。如何筑构稳定的安全大厦,促进非洲的和平与发展,成为非洲社会的首要任务。近年来,非洲统一组织(简称非统)已用实际行动来面对挑战。但鉴于非洲特殊的历史和现状,非统能否担任此任,还存在许多问题。

一、非洲统一组织安全战略新特点

冷战期间,由于处在美苏对抗的夹缝之中,非统虽取得了一些成就,但并无很大作为。冷战的结束给非统的发展注入新的血液,带来新的机遇。目前,非统的未来发展战略已初具规模。

(一)采用综合发展,全面建设的安全战略。近年来,一年一度的非统会议讨论的问题非常广泛,涉及经济合作、冲突处理、社会发展、环境建设等方方面面。继1991年通过《非洲经济共同体条约》,1992年通过建立预防、处理、解决冲突机制决议之后,1995年又通过了旨在消除非洲发展障碍的《开罗行动日程》。该文件对非洲的综合安全战略进行了全面阐述,并把非洲的经济、社会发展与其它方面的缺点联系在一起,强调和平、安全和稳定是非洲经济发展的重要因素,并认为国家统一、宽容、尊重人权、自由、公平选举、新闻自由以及言论和集会的自由具有同等重要性。该报告还阐述了涉及沙化、自然灾害、农牧业生产、基础建设、卫生保健、教育发展、粮食能源、债务等问题。因此,该文件是对非统活动的大总结,也是对非统未来活动的战略安排,它既全面又深刻地指出了非洲的问题和未来出路,成为对非洲社会发展具有长期指导意义的纲领性文件。

(二)以冲突解决为战略重点。非洲社会面临的问题太多,非洲社会本身也缺乏一定的“凝聚力”,要在短期内全面处理非洲所面临的所有问题既不现实也不可能,当务之急便是如何消灭现有或潜在的种族冲突和国家内乱。为此,非统历届会议都把该问题作为重点议题。1992年6月非统通过防止和解决非洲冲突机制的设想,并拟成立维和部队,实行预防性外交,以干预那些会引起非洲分裂的冲突。截止到1995年末,非统已在开罗建立了冲突处理中心,设立“和平基金”,培训冲突处理、预警信息收集的专业人员,并已通过非统组织预防、处理和解决非洲冲突机制中央机构向布隆迪、卢旺达、索马里、利比里亚等国派出了常驻代表以平息冲突。

非洲统一组织的安全战略与其过去的政策相比,出现重大突破,表现了新的特点:

第一,放弃了不干涉成员国内政的原则。按国际原则,对国家内政的干预是非法的。因此,国际干预的合法做法是强调受干预国的明确同意。非统1964年通过的《调解、调停、仲裁协议书》第14条作了相同性质的规定。冷战后非统的预防性外交,冲突处理活动已明显表现了非统已着手放弃长期奉行的不干涉成员国内政的原则。

第二,强调自身力量解决问题的原则。非统成立的初衷便是谋求通过各国间的合作,以保证各国人民的“繁荣与福利”,并极大地推动非洲非殖民化和反种族隔离的斗争进程。但冷战时期,非统作用因美苏争霸而影响有限。冷战结束,美国战略收缩,苏联解体,联合国面临的问题太多,不仅为非统独立处理问题提供了空间,而且也提出了其自身解决问题的外在要求。几年来,非统领导人依靠自身力量解决问题的共识加深。他们认为,非洲自己能解决的问题,就不要依靠外国插手;在外援难以依赖,外部环境不利情况下,非洲更要靠自身力量解决问题,发展经济,否则就会被抛在一边。

二、非洲统一组织战略变化的原因

非统对安全战略的重大调整,主要是源于对冷战后世界形势变化下,非洲内外所面临的艰难处境,及对自身的问题作出重新认识而产生的反应。

(一)对非洲所处困境的反应。冷战结束后,非洲没有因此而繁荣和稳定,而是持续处于政治动荡和经济衰退之中。第一,多党制诱发政治动荡。80年代末以来,非洲各国纷纷由传统的一党制向多党制过渡。由于这种转变是外在影响的结果,它在非洲各国并无深厚的思想和社会基础,由此一方面导致了一哄而上派别林立的情况,如扎伊尔就有几百个政党,另一方面为某些狭隘私利提供了便利的温床。某些政客根据部族利益和地方利益迅速建党,从而滋生种族冲突、派别对立的严重问题。如1989年利比亚内战以来已造成15万人死亡,70万人沦为难民。第二,部族纷争,民族仇杀严重。非洲的民族划分,国家边界是殖民统治的结果。1884—1885年柏林会议对非洲的瓜分不考虑非洲各族的利益,造成不同民族属于不同国家的状况。西方殖民者为便利统治,又采用分而治之策略,如卢旺达本来只有卢旺达族人,比利时统治时人为地把居民划分为卢旺达族和图西族,并在两族间挑起矛盾,多次引发相互屠杀惨剧。非洲种族对立冲突不息的结果造成了大量人员伤亡和难民,并严重破坏了非洲经济社会的发展。第三,经济社会问题严重。近年来,非洲人口急剧增长,同时自然灾害频频发生,造成严重的粮食资源问题,同时非洲还面临着沉重的债务负担,这些问题与非洲结构性的经济缺陷相结合,从而形成了严重的社会问题。因此非洲的问题极为复杂,不能采取头痛治头,脚痛治脚的政策,必须统筹安排,重点突破。

(二)源于对国际局势的认识。冷战结束后世界大多数国家都从紧张的两极对抗中解脱出来,纷纷把战略重点转移到经济建设之中,使全球经济取得迅速发展,这与非洲持续动荡、经济困境形成鲜明反差。非洲面临着在国际政治中比重下降、日益边缘化的危险。与此同时,以联合国为首的国际社会虽对非洲问题进行干预,但它或卷入当地冲突造成流血事件,或恪守中立原则,作用不大。所以联合国索马里行动在历时27个月、耗资20亿美元、死亡130人的状况下,已于1996年3月全部撤离。又如在卢旺达,当地政府认为其未起应有作用,要求维和部队撤出。由于联合国干预的受挫,使得非洲领导人认识到非洲的事必须依靠自己去解决,才能避免“非洲受到排斥和冷落”。

(三)源于对非统自身的重新认识。非统本身存在着结构性缺点,即其政治和调停活动受到政治行动合法化原则的阻碍,这些原则和非洲政治的现实难以调和。非统不干涉原则使它无法对付成员国的内乱及各种外部力量对其成员国国内派系的支持和促发的政变。近年来,非统已招致各种批评。马里总统科纳雷认为:“必须修改非统组织宪章。”厄立特里亚总统阿贾尔沃其也谴责非统墨守陈规未起应有的作用。非统要承担非洲和平和发展的任务,就必须以实际行动重新审视自己,以适应新的形势。正如乌干达总统、前非统主席穆塞韦尼所言:“当某个国家完

全崩溃时——就像利比里亚和索马里那样，这一原则（不干涉原则）就不适应了。”近年来非统的各种举措正是以实际行动表明了它的时代发展要求。

三、非统未来面临的问题

非洲的病症是非洲社会、历史、现实综合作用的结果，解决这些问题需有长远打算和行之有效的措施。虽然非统近年的活动已全面展开，但是否会最终流于文件决议还有待时间证明。由于非洲问题的尖锐程度和复杂性质，在未来的很长时间内，非统还面临着许多必须解决的问题。

（一）干预政策与国家主权的关系。在当代国际体系中，国家主权仍是国际交往的首要原则，国际组织仅是主权国家活动的派生产物，各国都把它当作维护自身利益的工具。因此，国际组织干预行动面临着国家主权的强烈反应，这种状况在非洲尤为明显。非洲长期处于殖民主义统治之下，各国对主权问题较为敏感，过去非统坚持不干涉原则，坚持不结盟政策，主要出于在原则上对国家主权的尊重。现在非统要致力于解决非洲问题，干预势在必行。这就将出现两大问题：（1）与宪章的精神相抵触，要解决该问题，必须修改宪章，而宪章修改面临着来自各方的压力，难度较大；（2）来自主权成员的反弹。现在已有许多国家对非统的干预政策表示不满。苏丹总统奥马尔·巴希尔对冲突解决机制问题持有异议，认为它可能会变成一个干涉非洲国家内政的工具。乌干达反叛力量甚至要求非统“停止干预”。因此干预与反干预的斗争将长期存在，非统必须巧妙地在二者间寻找最佳的平衡。

（二）自主原则与争取外援的关系。非洲自主原则表明了非洲人自己解决内部问题的决心，但仅有决心并不能解决问题。在国际行动中必须有物质的基础，而这正是非洲最大的不足。非洲长期动荡使它不可能拿出更多的财政支持非统的活动。和联合国财政出现危机一样，非统成员拖欠会费现象也极为严重，非统被迫采取严厉措施。脆弱的经济条件使非统的活动不能没有外部力量的支持。所以非统在强调自主解决问题的同时，必须积极主动争取一切外部力量的支持。正如非统秘书长萨利姆所言：“维护和平和安全是整个国际社会的共同责任，因此，我们期待得到国际社会的支持，并接受来自非洲以外地区的援助和赠款。”近年来，由于国际社会在非洲的行动一再受挫，非洲战略地位的降低，各国战略重点的内化，一定程度增加了非洲争取外援的难度。

（三）冲突处理和社会发展的关系。非洲长期的动荡是历史发展的结果，也是非洲贫困落后的产物，内乱冲突又进一步加剧非洲贫困落后，从而形成恶性循环。因此，发展问题与冲突处理两者间虽并不存在尖锐矛盾，但是如果两者关系不当就无助问题解决，造成顾此失彼的结果。第一，非洲冲突能否根除很大程度受制于其经济的恢复与发展，没有经济的发展就不可能有非洲的最终和平稳定；第二，冲突解决措施不当或失效，便可能浪费大量财力物力，并进而引发冲突加剧，从而对社会发展造成破坏。所以非统在两者间要全面权衡、统筹兼顾。

总之，冷战的结束对非统来说既是机遇，亦是挑战。非洲缺乏实力突出的强国，非统的活动正可填补该种权力真空。同时，由于非洲问题的复杂性也为非统的活动提出了较高的质量要求。非统未来作用的大小、措施得当与否还需进一步努力。

（作者单位：北京国际关系学院94国研）

（责任编辑：张业亮）