

# 非洲国家安全面临的挑战

北京大学国际关系学院教授 李保平

**【内容提要】** 冷战结束后, 美苏对抗的终结、新南非的诞生、联合国维和与非洲自主维和行动的加强, 给非洲安全增添了建设性因素。而非洲仍然是当今世界上局部动乱和武装冲突的高发地区。地方民族主义往往酿成一国之内的族群冲突, 对中央权威形成挑战; 20世纪 90年代以来的多党民主化运动加剧了地方民族主义, 侵蚀着民族团结和国家统一。国际恐怖主义肆虐、艾滋病蔓延和非法武器交易泛滥等非传统安全因素所起的消极作用也不容忽视。

长期以来, 非洲一直是个不平静的大陆, 饱受冲突与战乱之苦。20世纪 60年代非洲国家陆续获得政治独立以来, 这一地区的安全问题多具有美国苏联争夺战略空间的背景。而冷战结束后, 非洲的冲突丧失了两极对抗的色彩, 但国内冲突频仍, 这与多党民主制的实行不无关系。

## 一、冷战后非洲安全的建设性因素

20世纪 90年代以来, 非洲安全形势发生了重大的变化。苏联、古巴的军事力量从非洲退出, 而后苏联的解体、冷战的终结使美苏在非洲的对抗不复存在, 众多国家分属东西方的情况消失, 对安哥拉、莫桑比克等热点问题的解决起了积极的促进作用。1994年, 新南非的诞生不仅结束了长达数百年残酷的白人种族隔离制度, 也消除了该地区长时期冲突的重要动因。南非既是非洲的经济大国, 也是军事强国, 对非洲地区安全有着重要影响。南非由对周边国家安全的破坏性力量转变为积极的建设性力量, 对促进南部发展乃至整个非洲的和平与发展有着重要作用。

与冷战前相比, 联合国等国际组织对非洲冲突问题的关注有所加强, 在帮助非洲国家预防和解决冲突、维持和平、人道主义援助以及战后重建等方面发挥了更大作用。冷战结束以来, 联合国在非洲进行了 20多项维持和平行动。冷战时期联合国只在非洲进行过一次维和行动, 即 60年代对刚果冲突的介入。然而, 单靠外部力量干预难以根本解决非洲的安全问题。在一些热点地区, 非洲国家和人民痛定思痛, 要求消除动乱和实现稳定的呼声不断高涨。非洲联盟的成立和组建非盟和平与安全理事会的努力, 反映了非盟尽快建立本地区的安全机制, 主要依靠自己的努力来解决各种冲突, 维护非洲地区的和平与安全的意愿。有的非洲国家领导人认为, “冷战的终结为非洲提供了一个特殊的机会, 使非洲可以在没有外来干涉的情况下掌握自己的命运。”<sup>①</sup> 在利比里亚、苏丹、科特迪瓦等国的冲突中, 我们已经看到了非洲联盟积极参与和推动和平的多种努力及成

<sup>①</sup> 《津巴布韦总统穆加贝在联合国安理会非洲问题外长级会议上的发言》, 《人民日报》1997年 9月 27日。

效。南部非洲发展共同体、西非国家经济共同体等区域性组织和南非、尼日利亚等非洲地区大国不断加大促进和平与调解冲突的努力。国际社会对非洲依靠自身力量维持和平给予更多的关注、配合与支持。一些长期困扰非洲的热点争端逐渐得到缓解。

## 二、地方民族主义对非洲国家安全的挑战

非洲尽管有诸多有利因素,但总体而言,族群冲突、边界纠纷、宗教矛盾、党派纷争等不利于安全、稳定的因素远未消除,不时地引发局部地区的局势动荡。它们对非洲国家安全的挑战,有的是隐性的,尚未带来严重的后果;有的是显性的,导致严重的社会分裂,更有甚者,造成内战、分疆裂土、国家主权和领土完整遭到破坏的现实。刚果(金)、索马里、塞拉利昂、科特迪瓦、布隆迪以及最近的多哥都是典型的例子。非洲仍然是世界上战乱最多的大陆,是当今世界上局部动乱和武装冲突的高发地区。

不利于国家安全的诸因素中,最突出的是地方民族主义问题,它酿成一国之内地方民族之间的矛盾与冲突,以及地方民族势力对中央权威的挑战。早在60年代刚取得独立时,新兴的非洲国家都面临着民族整合、民族一体化的艰巨任务。非洲人民争取政治独立的斗争,基本上是在原殖民地的政治疆界内展开的,独立后的各个新兴国家管辖的范围,也大体是以原殖民当局统治的区域。非洲各新兴国家的政治发展,与世界其他一些地区和国家相比,既有相同之处,更有许多独特的地方。近代西方,经过民族、文化和社会经济的一体化发展之后,形成了现代国家;东方社会,不少文明古国历经殖民统治而后非殖民化,实现国家的重建。而60年代以来非洲各国独立之初,面临的任务基本上不是“重建”,而是“新建”;是先宣

布建国,而后着重利用政府人为的力量推进民族一体化进程。因此,在国家凝聚和民族统一的问题上,非洲国家的起点远比欧亚国家低,担子远比欧亚国家重。<sup>①</sup>

多党民主化运动对非洲的民族一体化带来了重大的、复杂的影响,消极作用颇大,并且与国家安全息息相关。自20世纪90年代初,多党民主化浪潮席卷非洲大陆,在美国、西方的压力之下,大部分原先实行一党威权制的国家被迫改制,勉为其难地在市民社会相当弱小、实行民主的经济基础相当薄弱的情况下进行政治民主化,要在短短数年之内走完西方长达数百年走过的建立稳固的民主政体的道路。更为困难的是,在民族整合、国家统一问题没有很好地解决之前就开始搞民主化。民族一体化、经济现代化和政治制度现代化三项任务<sup>②</sup>一起做,难免彼此发生冲突,尤其是民主政治和民族统一的目标并不一定吻合,二者未必能够相辅相成、尽得其善。对非洲这样一个存在着多元文化、民族裂痕和历史积怨的大陆而言,竞争性的普选、多党政治、议会民主等举措对各国民族团结和国家统一所起的消蚀作用是相当严重的。由于经济基础、市民社会等方面的欠缺,非洲国家政治上的多党民主化在很大程度上是不合时宜的、畸形的和勉强的,建立起来的民主政治往往流于形式,大部分国家只建立了民主政治的躯壳,不具备实质

① 刘鸿武:《从部族社会到民族国家——尼日利亚国家发展史纲》,云南大学出版社2000年版,13~14页。

② 一般说来,完成民族一体化、实现经济和政治制度的现代化,是一个现代国家建设的三项基本任务。潘维指出,一个现代国家的建立,通常要完成三大任务。第一,确定领土疆界,完成政治统一,实现全国人民在政治意义上的团结。第二,用统一的市场体系取代分割的市场,变机械的政治团结为有机的社会团结。第三,用法的权威代替人的权威,使人民享有持久的社会公平。此处潘维将法治而不是民主政治视为政治现代化的标志。见潘维:《法治与“民主迷信”》,香港社会科学出版社有限公司2003年,45页。

性的稳定的民主政治，并且绩效难尽人意。民主化不仅没有像预期的那样能够解决经济、社会发展问题和控制腐败，相反，大多数非洲国家自多党民主化以来都备受社会分裂、政局动荡、政府行政低效等弊病的折磨。尤其是在民族关系问题上，以往在一党威权体制时期或掩盖或消解的矛盾凸显，更难于控制。非洲许多国家的民族一体化、国家构建因社会动荡而出现严重倒退。

刚果（金）是非洲改行多党民主制过程中失败甚至破产的突出例子。自90年代在西方的压力之下改行多党民主制后，先后出现罢工罢课、示威、骚乱、军人哗变、内战、总统被刺杀、军阀割据和混战、外国军事占领等一系列非常局面，国家权威严重缺失，政局失控。乱局之下，民主政治体制的设计和实施更是一筹莫展。钻石、黄金、木材等矿藏资源大量外流，而国家对此奈何不得。国民经济每况愈下，政府难以采取有效措施保持宏观经济的相对稳定，经济振兴计划无法实施，人民生活苦不堪言。战乱和分裂为周边国家提供了可乘之机，各方出于各自利益的需要相继卷入，一度形成以卢旺达、布隆迪、乌干达（支持反政府武装）为一方，津巴布韦、纳米比亚、安哥拉、乍得、苏丹（支持卡比拉政府）为另一方的对峙局面。这场一国的内战，发展成一场大规模的地区战乱，被戏称为“非洲的第一次世界大战”。战争既分裂了国家，也在一定程度上分裂了非洲，并给刚果（金）和大湖地区带来了深重的灾难。

### 三、非传统安全要素对非洲国家安全的挑战

考察近年来非洲地区的和平与安全问题，还离不开对恐怖主义、艾滋病等疾病的传播、非法武器交易以及外国雇佣军的卷入等非传统安全因素的分析。

恐怖主义活动。发生在非洲的恐怖主义活动主要是国际性的，跨国的恐怖组织在非洲设立据点、建立网络，吸纳当地的同情者，从事针对美国、以色列或当地政府的恐怖活动。冷战结束后，北非、东非等地先后发生了美国驻肯尼亚和坦桑尼亚使馆爆炸案、肯尼亚蒙巴萨针对以色列人的爆炸案、摩洛哥卡萨布兰卡爆炸案等重大恐怖事件。最近又在埃及西奈半岛宰海卜连续发生恐怖爆炸事件。这类事件多与伊斯兰教极端主义组织有联系。伊斯兰教为北非国家的国教，90%以上的国民信仰伊斯兰教；撒哈拉以南非洲也拥有1/3的信众。绝大部分非洲穆斯林不属于极端主义教派，但在特定的情境下，他们中的一些人有可能接受激进的伊斯兰信仰并转而拥抱恐怖主义。贫穷落后、社会不公、极端思潮以及族群矛盾与冲突，是恐怖主义得以滋生和赖以生存的温床。贫穷和绝望使很多非洲青年走向极端主义。美国在伊拉克战争抓获的外籍俘虏中，有为数不少的人是来自北非和非洲之角的穆斯林青年，曾接受过恐怖训练。在一些陷入贫困和战乱的非洲国家，政府实际管辖能力薄弱，缺乏严密的边界检查，更难以有效控制偏远地区和海岸线，军队和安全机构无力监控极端分子活动。包括基地组织在内的恐怖组织都把撒哈拉以南非洲视为武器、给养、毒品等物质的非法中转站、策划恐怖活动的平台和隐藏恐怖分子的庇护所，本·拉丹就曾在90年代初期藏身非洲。

面对恐怖主义对国家安全的挑战，出于营造良好的环境以吸引外国投资的渴求，非洲国家对防范恐怖活动予以高度重视，制定长期、全面的反恐战略，努力加强各国安全和司法部门的合作，加强在打击恐怖主义的金融支持网络、打击贩卖毒品和走私武器等与恐怖主义有密切关联的活动中的合作，并

与美国等西方国家合作,接受资金和物资器械支持、人员训练、情报交换等各种协助以强化反恐力量。在这一背景下,近年来发生在非洲的国际性的恐怖案件有减少的趋势。尽管如此,由于恐怖主义的根源远未消除,极端主义、恐怖活动对非洲的威胁仍不容忽视。

艾滋病肆虐。艾滋病的蔓延对非洲国家安全的挑战要更为深刻和长远。非洲是迄今世界上艾滋病流行最猖獗、危害最严重的大陆,撒哈拉以南非洲地区危害尤烈。来自联合国艾滋病联合规划署和世界卫生组织的最新数据显示,2005年撒哈拉以南非洲新增感染者320万人,艾滋病病毒感染者总数高达2580万。当年有约240万人口死于与艾滋病相关的疾病。<sup>①</sup>撒哈拉以南非洲人口占世界的11%,但艾滋病感染者占世界的2/3。<sup>②</sup>在有些国家,超过30%的成年人被感染。世界上艾滋病感染率最高的27个国家中,有26个是非洲国家。<sup>③</sup>南部非洲的情况最令人担忧,世界上艾滋病感染率超过20%的7个国家——博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非、斯威士兰、赞比亚、津巴布韦都在这一地区。<sup>④</sup>该地区人口不足世界人口的5%,却有世界艾滋病感染者的50%,死于艾滋病的患者占世界的60%。<sup>⑤</sup>由于因艾滋病而增加的死亡人数众多,预计2010~2015年期间,非洲受影响国家内的预期寿命将比假定没有艾滋病的情况下的预期寿命减少11年。<sup>⑥</sup>为数众多的精壮劳动力因感染艾滋病而失去劳动能力。

有效的宣传教育和预防控制只在少数国家取得了进展,在大部分国家,艾滋病肆虐的趋势远远没有得到遏止,大面积、高速度的流行趋势仍在非洲继续。许多国家,如加蓬、几内亚、利比里亚、马达加斯加和斯威士兰等的艾滋病感染率仍在上升。在非洲一

些国家和地区的流行几乎到了失控的地步。艾滋病如此大规模、空前的爆发不仅损害个人的健康和生命、影响正常的经济生活,还会严重危害社会,侵蚀非洲安全和发展进步的基础,导致非洲国家运行混乱甚至政局动荡。维持和平,保障国家安全,降低犯罪率,都是重要的国家职能。然而,这些职能在许多非洲国家因为艾滋病肆虐而受到削弱,因为许多非洲国家的军队和警察力量受到艾滋病的严重威胁。非洲警察及军事人员感染艾滋病的比例是一般国民的几倍。根据一些非洲国家国防部门提交给联合国的报告,在一些国家的军队中,有20%以上的军人患艾滋病或HIV呈阳性,其中南非军队为40%,安哥拉和刚果(金)高达60%。肯尼亚的警察队伍因艾滋病而大量减员,75%的警察之死系罹患艾滋病所至。<sup>⑦</sup>而其中有相当多的人在执行维持和平的使命。美国前驻联合国代表理查德理·霍尔布鲁克曾指出,“如果那些前去制止战争的人是去传播更为致命的疾病的话,那将是极残酷的讽刺。”<sup>⑧</sup>军人面对艾滋病的死亡威胁往往比一般人更可怕,因为作为绝望的群体,他们手中有武器并且不顾一切,更容易引发冲突。

① 联合国艾滋病规划署、世界卫生组织《艾滋病最新流行情势特别报告》,2000年12月,3页。

② 联合国艾滋病规划署、世界卫生组织《艾滋病最新流行情势特别报告》,2000年12月,17页。

③ 联合国经济及社会事务部人口司《人口、发展与艾滋病病毒/艾滋病,尤其强调贫穷问题简要报告》2005 4~5页。

④ 联合国经济及社会事务部人口司《人口、发展与艾滋病病毒/艾滋病,尤其强调贫穷问题简要报告》2005 5页。

⑤ 黛布拉·迈耶:《艾滋病与非洲教育》兰德·阿非利加斯大学2003年版 6页。

⑥ 联合国经济及社会事务部人口司《人口、发展与艾滋病病毒/艾滋病,尤其强调贫穷问题简要报告》2005 15页。

⑦ 黛布拉·迈耶:《艾滋病最新流行情势特别报告》5页;蒂莫西·多金:《艾滋病与非洲的暴力冲突》美国和平研究所2001年版,5页。

⑧ 蒂莫西·多金:《艾滋病最新流行情势特别报告》5页。

非法军火贸易。冷战期间,非洲的军火交易基本上垄断于美国和苏联两个超级大国,服务于各自的战略需要。自90年代初冷战终结以来,在商业利益的驱动下,跨国犯罪集团、各国军火商将非洲大陆视为可观的市场,为牟取暴利,罔顾国际规则和道义,大肆非法倒卖。其中,小型、轻型武器的非法交易十分猖獗,年交易额达数亿美元。轻型武器因成本低、使用方便、易于携带和运输而日益泛滥,严重破坏了非洲的和平与稳定。

猖獗的军火走私活动严重威胁着非洲社会的安全环境,造成军火管理失控,加剧了原有的地区冲突和族群矛盾,加大了解决纷争的难度,许多地区内战越打越大,久战不决,有关地区人道主义状况日益恶化。非洲大湖地区是重要的小型武器销售市场,各国军火商源源不断地向当地不同的派别武装提供各种小型武器,换取金钱或当地的钻石、木材和稀有动物等资源。据统计,2002年下半年到2003年7月不到一年的时间里,在阿尔巴尼亚、以色列、卢旺达、南非和英国的一些公司的策划和操控下,约有400吨包括手榴弹、卡拉什尼科夫冲锋枪、火箭发射器在内的大批武器弹药从巴尔干半岛走私到卢旺达,并从那里分发转运到包括刚果(金)在内的非洲大湖地区各国。<sup>①</sup>武器走私加剧了该地区的紧张局势,威胁着来之不易的和平进程。事实上,近年来发生在非洲的战乱和冲突都有非法军火交易的黑手在兴风作浪。

不少没有出现战乱的非洲国家也受到枪支泛滥之害,大量武器落入黑社会组织或犯罪团伙手中,促使犯罪率攀升,严重威胁着当地的社会稳定。南非是世界上犯罪率最高的国家之一,也是世界持枪犯罪率最高的国家之一。据估计,流落各地的非法枪支高达

400万,大多为暴力团伙所持有。<sup>②</sup>枪支走私的途径主要集中于熟悉邻国的走私团伙,更有甚者,以往反对白人种族主义政权斗争期间的运输路线和资源被非法组织所利用。枪支泛滥使暴力案件层出不穷,每年逾千万人遭受武装抢劫、谋杀、强奸或绑架,中国商人更是频繁遭到武装劫匪的侵害。

国际社会为限制和打击非洲非法武器贸易活动做出了许多努力,但绩效有限。在联合国裁军的议程中,限制机枪、手雷等小型武器的非法交易一直是一项十分艰难的工作。武器走私已形成从生产、运输到销售的严密的国际化网络,丰厚的利润驱使不法分子铤而走险,而非洲不少国家的政府掌控能力有限,非法军火贸易的势头难以遏止。俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯、保加利亚等独联体、东欧国家的武器出口监控机制薄弱,大量武器从这些国家流入非洲。美国等西方国家不断呼吁他国控制军备,要求对非洲某些冲突地区实行武器禁运,但在巨大的军火利润驱使之下常常言行不一,对非法军火贸易采取纵容态度。<sup>③</sup>在2001年7月联合国关于打击小型武器和轻型武器非法贸易问题的会议上,美国代表声称“将保护美国武器制造者及合法枪支持有者的权利,即使他们拥有的枪支是为战争而设计的。”由于美国一意孤行,会议通过的《行动纲领》不得不删除了有关不得向包括非洲冲突地区反政府武装在内的“非国家行为者”提供武器的内容。<sup>④</sup>

(责任编辑 孙 鲲)

① 大赦国际《刚果民主共和国:东部武装》,大赦国际2005年版,15页。

② 玛格丽特·基根:《南非轻武器的激增(1994—2004)》,南非枪支自由协会2005年版,60页。

③ 张国凤:《非洲的非法军火贸易及其影响》,《西亚非洲》2004年第3期。

④ 《人民日报》2001年7月10日;新华社2001年7月21日电文。

## Taiwan Issue Will Be a Political Issue in Sino— Japanese Relations

Sheng Xin

Over the recent years, Taiwan issue has been one of the key obstacles that hinder the development of Sino— Japanese relations.

Japan's strategy on Taiwan issue has undergone fundamental changes from obscurity to clarity from behind the scene to the front stage from a passive response to a positive

one. Japan's motivation to interfere with the conflict across the Taiwan Strait and its strategic intentions call for our close attention.

Taiwan issue is likely to be the new focus of confrontation between China and Japan in the future. (P11)

## The Origin of Iraqi Federal Law and its Influence

Wang Suojiao

On October 11 of 2006, Iraqi Parliament passed a federal law, which represents another key step of the country towards federalism in the postwar era. Nevertheless, with the federal

law passed, ethnic and religious contradictions in the country tend to be more fierce, resulting in more murders and violence, which makes the situation even more complicated. (P20)

## The Security Challenges Confronted by African Countries

Li Baoping

In the wake of the Cold War, Africa's security situation has been greatly improved with an end to the US— Soviet confrontation in the continent, the emergence of a new South Africa, the UN peace— keeping operations deployed and the African peace— keeping capacity strengthened. Nevertheless, Africa remains the most unstable and armed conflict— ridden region of the world. Ethnic regionalism often gives rise to ethnic confrontation on the

national scale, thus posing challenges to the central authority. The multi— party democracy movement launched since the 1990s further boosted the ethnic regionalism at the cost of ethnic solidarity and national unity. Moreover, non— traditional security factors such as rampant international terrorism, the AIDS pandemic and the smuggling of illegal small arms also bear negative effect to Africa security that can not be overlooked. (P27)