

研讨会报告



处理非洲之角的不安全问题： 中国的作用

内罗毕，2012年1月11-12日

概述

2012年1月，更安全世界组织 (Saferworld) 与非洲和平论坛 (Africa Peace Forum) 举行了为期2天的研讨会，会聚了来自大学、智囊团、非政府组织以及其他组织的23位专家，讨论了中国在促进非洲之角地区的长期和平与安全国际事务上如何做出最大贡献。研讨会遵循查塔姆大厦政治游戏原则：本报告并不直接代表任何参与个人与组织的观点和看法。相反，它只是试图概述并反应广泛的共识领域。

论坛上公开坦诚地讨论了众多地区、主题和国家问题，帮助加深理解推动地区不安全的态势、中国政策响应指导原则以及中国在非洲之角实施这些原则时面临的挑战。讨论还提供了背景情境供小组讨论会做更集中的讨论，为中国政府提出了四条具体的政策建议：

1. 加强与现有区域组织、机构和倡议的合作努力
2. 协助在索马里建立一个有效的安全部门
3. 向南苏丹提供一致的、冲突敏感的发展援助
4. 积极建立喀土穆与朱巴之间的信任

区域概况

- 众多复杂而相互关联的因素导致地方、国家和国际的不安全。国内因素会导致诸多内战，而国与国之间的紧张关系（如埃塞俄比亚、厄立特里亚与索马里之间）则是导致该地区安全问题的主要因素。小武器和轻武器的扩散则是非洲之角冲突的重要原因。
- 非洲联盟 (AU) 和政府间发展组织 (IGAD) 是该地区安全结构的两个主要行为体。非盟的和平与安全理事会 (PSC) 是最

重要的机构。非盟在地区的代表活动还有在索马里和苏丹派驻非盟维和部队、智者小组（旨在调解冲突）和拟建的非洲待命部队。IGAD已经成立冲突预警和反应机制 (CEWARN) 等机构，同时还扮演调解角色。小武器区域中心 (RECISA) 等地区组织已努力解决轻小武器问题。

- 众多国际行为体，包括一些西方国家，长期以来在地区安全格局上扮演着一定的角色。人们对他们目前以及今后的角色反应各不相同，尤其是他们的利益并非总是与当地人民的利益相符。
- 必须承认对该地区安全问题的外部干预——如通过要求西方国家或中国“做更多”——增加了忽略切合当地实际的可持续解决方案的风险，其中很多问题国际社会都无能为力。在这点上，不能将中国视为“救世主”。此外，中国和所有其他国家一样，总是以本国的利益为重。
- 从历史、深度和利益上来说，中国与非洲之角各国的关系相差很大。尽管中国试图与所有这些国家保持良好的关系，但是这越来越难；国内和国际政治力量会迫使中国确定立场。该地区的政策界对中国日益增长的作用反应也同样差异很大，有人批评和怀疑，但也有人非常欢迎。技术转让水平低以及缺乏共同的非洲战略重点对中国来说都是问题。
- 中国正日益关注非洲之角的和平与安全：它不再袖手旁观。越来越多的中国公民在该地区的安全得到高度重视——例如在埃塞俄比亚和苏丹，对油田的武装袭击已经导致中国人死亡。保护中国的商业和经济利益也很重要。干旱、恐怖主义、边界冲突和犯罪等问题日益受到中国政府的关注；一个明显的例子就是海盗行为，其中的不安全迫使北京积极应对。中国决策者面临的问题不是中国是否应该帮忙——而是如何帮忙。

政策建议一：加强与现有地区组织、机构和倡议的合作努力

中国应尽可能通过非盟与政府间发展组织的现有结构和机制来提供技术和资金支持，解决与安全相关的问题。这样有助于防止国际社会参与该地区事务时进一步分裂。为了促进国际和地区行为体之间的进一步和谐，中国的支持必须尽可能透明。在这些努力中，确定和理解地区组织的局限性和需求非常重要。

中国应支持该地区安全举措，例如，通过提供资源和技术专业知识，帮助RECSA打击轻小武器的扩散。这可以集中在非法武器和未爆弹药的库存管理、标记、记录保存和销毁上。

主题问题

- 非洲国家已同意非盟宪章的观点，即对平民的保护可以超越国家主权：人道主义干预不是一个纯粹的“西方”概念。虽然外部对国内冲突的干预极具争议性，但是在发生危害人类罪时政府的无能为力同样也是个问题。
- 中国坚持不干涉政策和捍卫国家主权的重要指导原则。只有在内部冲突威胁到地区稳定，并且获得东道国、相关区域组织和联合国（UN）的同意后，中国政府才会积极参与内部冲突。该地区政策界的一些人士认为，中国的不干涉政策可用来证明什么是本质上的冷漠政策。
- 然而，由于中国希望为和平做出贡献、中国对该地区的兴趣日益浓厚（如中国公民的安全）以及其他因素（如区域国家的援助需求），中国在不断调整不干涉政策——尽管采用渐进而谨慎的方式。中国政策界的一些人士正在探索新的方法，如“创造性介入”或“建设性接触”，并呼吁政府更主动地帮助解决问题。尽管如此，中国面临着两难选择：一些人要求它做更多以解决冲突问题，而另一些人则对更积极的中国深表怀疑。
- 必须区分呼吁中国更积极地参与以及呼吁中国“干涉”。并未要求中国采取“干涉政策”，而只是要求中国提供更多的援助以解决不安全问题。这并不意味着中国必须单方面军事介入，或者为此使用军事手段。相反，中国可以（例如）发挥更大的调解作用，提供更多的警察或工作培训，以解决粮食不安全等冲突的根源。
- 中国对联合国在非洲之角维和行动的贡献，旨在为当地行为体建立持久和平奠定基础。对于中国如何能在新的领域（如建设和平）发挥更大的作用、中国如何帮助提高运营效率（如更好地联接维持和平和建设和平）以及它是否应该参加新的任务（例如，在索马里）等未来的贡献问题上，中国面临

着重大抉择。中国有潜力在非洲之角的维和行动中发挥更大的作用，而这取决于联合国安全理事会（安理会）、非盟及该地区国家的正式请求。

- 虽然该地区的国家承担一定的责任，但中国必须更仔细地思考中国对该地区武器出口如何被滥用。最重要是武器的最终实用情况——例如，中国对苏丹的武器转让被用来实施人权侵害，违反国际人道主义法律。但是，中国行为体有不同的利益，有些人比其他人更有影响力，从而阻碍了该领域的进展。
- 中国对该地区提供的援助日益增多，但仍不断了解如何使援助更有效。中国并没有将自己看作西方所说的“捐助者”，而是寻求“共同发展”。中国国内对其援助原则争论不休。这包括对如何使中国的援助更负责（对国际规范和中国纳税人），是否开始重视一些实际情况以及中国应与西方捐助国更多合作还是继续遵循其独特的途径。
- 对该地区的实际需求和援助有效性的争论必须涉及公民社会——迄今为止在中国与非洲之角关系中及其不受重视。公民社会通过监测、提高意识、咨询和游说，在确保政府在他们自身的利益中不只是行动——或保持被动方面起到一定作用。同时还希望更多的人际接触：中国外交官可以通过与当地非政府组织、记者、学术界以及其他公民社会行为体更加坦诚的互动，更多地了解该地区，并更好地解释中国政策。
- 中国在该地区的行为体众多，而且通常有不同的目标和活动；他们的行动不一定是中国政府政策的化身。在讨论中国与非洲之角关系时，有必要区分中国这些行为体以及让所有行为体都参与。

索马里

- 索马里缺少功能健全的政府长达20年，长期遭受着不安全感和人类的苦难。各种武装冲突不断发生：内战、外国干预、区域代理战争、种族冲突，准军事性冲突、海盗、伊斯兰运动和武装犯罪。
- 缺少功能健全的政府使得国际社会成为关键的替代力量。然而，外部力量在和平建设方面的努力已形同虚设，通常不是无法解决国际性的冲突，就是以不安全的根源为代价来实现国家复兴。实际问题是外部行为体之间缺乏共同立场，这意味着他们总是缺乏一致的、共同的和协调的行动。
- 在索马里建立一个有效的安全部门至关重要，但目前证明极具挑战性。首先，重视支持的安全部门不多。其次，部族争斗意味着能力建设和培训会被迅速破坏；斗争者经常改变立场。西方国家和地区国家做法不协调加剧了这些问题。最后，索马里国内和周国的武器流向也会激起冲突，难以树立威信。

政策建议二：协助在索马里建立一个有效的安全部门

中国目前在提供警察和维和人员培训方面的经验已相对成熟，并可以扩展到索马里，同时还能安全部队提供可持续的资金支持。但是，在提供援助之前，中国官员首先需要更深入地了解背景情况。

迄今对索马里安全行为体的国际援助证明存在问题。中国必须小心，不要重蹈覆辙，尤其是应确保时机适当。应与包括现有公民社会在内的索马里诸多行为体进行协商，并与该地区各国、各组织和其他国际行为体进行对话。

至关重要的是，中国应积极主动与所有其他提供类似安全部门援助的行为体进行配合和协调，其中包括地区行为体、美国、欧洲联盟和欧洲各国。联合国在协调援助方面能发挥重要作用。理想情况下，应在索马里境内选定的“安全区”进行培训。

- 总的来说，中国对索马里的专业知识和了解不足。但是，一些不安全因素，如海盗或恐怖活动，被视为对中国利益的真正威胁，促使中国寻求深入分析和理解。更广泛而言，由于中国发展与非洲更广泛的关系，中国不能无视索马里的局势。
- 中国认为索马里问题应内部解决，因此支持对话进程，同时向过渡联邦政府（TFG）提供粮食援助和资金援助。目前，中国对索马里的军事参与是不太可能的。相反，中国全力支持现行的非盟维和行动，并且会在不久的将来与非盟进一步讨论索马里的安全问题。中国还寻求在联合国发挥更大的作用，需要与联合国安理会进行更多的讨论。
- 目前的反海盗行动难以维持：必须解决海盗的根源。此外，国际社会——包括中国——必须承认在索马里水域的非法捕鱼和倾销是违反国际法的行为，应采取相应的措施。

南苏丹

- 南苏丹部人民独立后最大的失望就是缺乏安全。南苏丹一直没有和平红利，新的国家仍然面临着深刻的不安全感。这种不安全感源于当地的冲突态势（例如，偷牛或民兵冲突）、国家未能提供安全保障（例如，警察部队和安全部队不足，这一事实通常是不安全的缘由）、轻小武器的扩散以及与苏丹之间的关系持续紧张。
- 地区国家、非盟和IGAD在南苏丹和苏丹都扮演了不同的角色，包括推动《全面和平协议》（CPA）的实施以及调解现有纠纷。国际行为体，尤其是联合国和一些西方国家，通常试图通过施加重大的外交压力，同时又提供大量的发展和人道主义援助来解决不安全。

- 在一定程度上，由于中国过去支持喀土穆并且其意图一直不明朗，中国在南苏丹的形象比较负面。但是人们认识到，中国已经理解了南苏丹不断变化的现实和新获得的独立，并对之做出务实的反应。

政策建议三：向南苏丹提供一致的、冲突敏感的发展援助

中国可以通过其援助和经济合作，尤其是在交通、能源和卫生部门急需的基础设施建设方面的援助和经济合作，为南苏丹的长远和平做出贡献。但是，应该建立更好的方法来分享中国和其他国际发展伙伴之间的信息，以加大力度推动实施南苏丹政府已同意的南苏丹发展计划。

中国政府应从苏丹过去的错误中吸取教训，设法使中国的所有援助和经济合作更具冲突敏感性。这需要不同的中国行为体（包括，例如，中国商务部的官员、可行性分析家、项目交付企业和其他商业行为者）更密切地合作，更好地了解当地的冲突态势。为此，他们应该与当地社区和公民社会团体、当地政府和南苏丹政府进行磋商，确保他们的参与不会无意中加剧冲突。

中国政府应鼓励和激励中国企业在南苏丹建立中国投资的基础设施项目，积极为当地青年提供就业机会和培训。企业应该以过渡的方式使用中国工人。作为其企业社会责任承诺的一部分，应鼓励在南苏丹经营的中国企业帮助为年轻人提供培训中心、教育和娱乐设施。中国政府还可以建立教育伙伴关系（例如，通过派教师在当地拥有的项目中工作和提供培训）。

- 南苏丹政府也意识到中国与南苏丹应以务实的方式良好地合作：中国需要这个新国家的石油；反过来，南苏丹需要关键的基础设施，而中国正好能提供。但是，对中国在提供发展援助方面发挥核心作用的期望——无论是南苏丹内部还是外部——都过高了。
- 南苏丹政府官员已明确表明他们希望得到的中国发展援助是由中国承包商兴建的已竣工交钥匙工程，而不是金融贷款或赠款。这开启了北京和朱巴之间就一些资源换基础设施的交易。整个南苏丹的局势不安成为相当大的障碍，但是：中国官员已关注对在南苏丹开展基础设施项目的中国企业安全构成的危险。
- 中国企业是苏丹和南苏丹石油的主要消费者和投资者。虽然石油让苏丹和南苏丹走到一起并推动了合作，但它也是一个有争议的问题并造成了冲突。当地观察员和区域观察员建议提供一个战略性的机会建立一个三方关系，以解决悬而未决的争端。中国认识到自己可以发挥重要的作用，协调两者之间的争议，并已经鼓励双方参加对话和非盟主导的倡议。

- 在过去6年里，中国政府在苏丹和南苏丹问题的参与上，在很多方面发生了显著的变化。中国政府作为中间人比以往更多地参与了冲突调解：从未签署《全面和平协议》到成为它的实际担保人；并在达尔富尔危机中起到了一定的作用。中国官员和决策者目前展示了对背景情况比以往更深入的了解。
- 很明显中国能做的还有很多。在南科尔多凡州和青尼罗州的冲突和人道主义危机中，中国在积极推动政治解决方面做得很少，尽管这些新的战争通常会给南苏丹和地区带来深刻的潜在后果。在这方面，中国在冲突问题的参与上仍然有限。
- 预期不得不调整，因为中国面临着严峻的挑战——不仅在协调朱巴和喀土穆之间的关系上，而且在如何应对持续动荡，甚至政权更迭上。朱巴和喀土穆两国的国内因素将最终确定中国的参与范围和程度。
- 中国武器持续落入叛乱组织的手中，直接影响地区安全，也是一个严重的问题。虽然人们认识到中国政府并不打算将其武器交给非国家行为者手中，但是如果中国要提高自己的形象则必须承担更多的责任来解决这个问题。
- 人们担心中美地缘政治竞争会使苏丹和南苏丹之间的紧张关系恶化。另一方面，还存在一些其他的国际安全问题，明显促使中美合作并给其带来切实利益。事实上，中美两国对南苏丹的独立进行了非常详细的讨论，这表明两国存在合作的前提条件。

政策建议四：积极建立喀土穆和朱巴之间的信任

中国政府所处的位置是充当朱巴和喀土穆之间的信任中间人，以推动在《全面和平协议》未决问题上取得进展。在当地双方寻求长远解决方案的同时，中国能够创造可持续的对话渠道，并帮助确定立即采取措施，化解热点问题，尤其是那些有关阿卜耶伊和分享石油收入的问题。

中国政府必须说服各方它是一个中间人。例如，它可以在南苏丹公开承认自己的形象在南苏丹被损，鼓励补偿在战争期间其权利受石油合同不利影响的社群（如《全面和平协议》中的规定）。

从长远来看，中国政府可以考虑如何使用中国与这两国的各层面关系（例如，在商业领域），为南苏丹和苏丹行为体走到一起创造机会。这一点加上中国的中立身份，应该是其参与的核心指导原则。

研讨会参加者名单

Ochieng Adala大使，主任，非洲和平论坛

Abdiwahab Sheikh Abdi博士，独立分析家

Dell Marie Butler，中国项目研究助理，更安全世界

Ibrahim Farah博士，讲师，内罗毕大学，讲师

Chin-Hao Huang，研究员，斯德哥尔摩国际和平研究所

姜恒昆教授，副主任，浙江师范大学非洲研究院

Jok Madut Jok博士，研究员，裂谷研究所

Daniel Large，助理研究员，南非国际问题研究所

吕德宏博士，研究部主任，中国国际战略研究基金会研究部

George Kabongah，高级项目官，非洲和平论坛

Bernardo Mariani，中国项目经理，更安全世界

Berouk Mesfin，高级研究员，安全研究所

Philip Mwanzia大使，院长，肯尼亚外交学院

Noor Mohamed Noor，协调员，邦特兰非国家行为体平台

Gladys Onyango，执行助理，东非开放社会倡议

庞中英教授，主任，中国人民大学新全球治理研究中心

Hannah Stogdon，索马里倡议协调员，更安全世界

王逸舟教授，教授，北京大学国际关系学院

Francis Waraigu，性别研究主任，小武器区域中心

Awet Weldemichael博士，研究员，巴黎第七大学

Thomas Wheeler，中国项目协调员，更安全世界

夏立平教授，副主任，中国外交学院外交学系

肖玉华博士，助理研究员，浙江师范大学非洲研究院

关于更安全世界

更安全世界是一个独立的国际非政府组织。直接与当地人民以及政府和国际组织合作，防止暴力冲突，并鼓励以合作和以人为本的途径实现和平与安全。我们相信每个人都能过上和平、充实的生活，远离不安全和暴力冲突。

由于我们不是一个传统的发展机构，我们试图理解并影响冲突、安全与国际发展之间的关系。

我们的行动遍及欧洲、非洲、中东与亚洲15个国家。我们有80名工作人员，分布在孟加拉国、肯尼亚、科索沃、尼泊尔、索马里、斯里兰卡、苏丹与乌干达，以及伦敦、布鲁塞尔和维也纳。

2010-2011年我们筹资约680万英镑——主要是加拿大、丹麦、欧盟、德国、荷兰、挪威、瑞典与英国的政府补助。

Saferworld – 28 Charles Square, London N1 6HT, UK

注册慈善机构编号：1043843

担保责任有限公司编号：3015948

电话：+44 (0)20 7324 4646 | 传真：+44 (0)20 7324 4647

Email: general@saferworld.org.uk

网址：www.saferworld.org.uk

关于非洲和平论坛

非洲和平论坛（APFO）是一个独立的非营利性、非政府组织，注册并设立于肯尼亚内罗毕，旨在推动国家、地区与国际和平和安全的研究和倡议。

非洲和平论坛成立于1994年，致力于非洲之角与大湖区（包括埃塞俄比亚、厄立特里亚、吉布提、乌干达、索马里、苏丹、肯尼亚、坦桑尼亚、卢旺达、布隆迪与刚果共和国）的有效冲突管理并推动该地区的和平与安全。

Africa Peace Forum (APFO) - J25, Jamhuri Crescent- Off Kabarnet Road P. O. Box 76621 – 00508, Yaya Centre Nairobi, KENYA.

电话：+254203871099 | 传真：+254 20 3872803

Email: apfo@amaniafrika.org

网址：<http://www.amaniafrika.org>