

非洲所寻求的国际秩序

武内进一（东京外国语大学教授）



在 2023 年 5 月 21 日的 G7 广岛峰会上，应对“全球南方”成为重要议题，印度总理莫迪、印度尼西亚总统佐科·维多多、巴西总统卢拉等应邀出席。

照片提供：内阁广报室

联合国大会决议的冲击

自俄罗斯入侵乌克兰已过去大约一年半的时间。随着时间的推移，这场战争与国际秩序息息相关，必将促使其重组的事态越发明了。该战争具有俄罗斯与支持乌克兰的西方国家之间进行的代理战争的意味。自然各国对这场战争持有的立场，包括对西方主导的国际秩序会给予评价。而且，通过这场战争，也明确了当前的国际秩序并没有如西方国家所认为的那样得到世界的支持。

乌克兰遭受俄罗斯入侵之后，在 2022 年 3 月 2 日的联合国大会通过了谴责俄罗斯的决议。193 个成员国中，141 个国家投了赞成票，而弃权（35 个国家）、无投票（12 个国家）、反对（5 个国家）合计占总体近 3 成。

后者大部分是被称为“全球南方”的发展中国家，特别是非洲（54 个国家）中约有一半的国家没有投赞成票。这一事实给西方国家带来冲击，此后，对全球南方以及非洲的公关变得活跃起来。在之前的先进 7 国（G7）广岛峰会上，应对全球南方问题也成为重要议程，印度总理莫迪、印度尼西亚总统佐科·维多多、巴西总统卢拉等人被邀请参加，这一点令人记忆犹新。美国的拜登政权与特朗普政权时期不同，加强了对非洲的干预，国务卿布林肯和副总统哈里斯也相继访问了非洲各国。

为什么很多非洲国家不赞同谴责俄罗斯呢？俄罗斯在非洲发动情报战，但非洲国家与谴责俄罗斯决议保持距离，俄罗斯发动情报战也不是主要理由。相反，在主导国际秩序的西方国家的行动上可见端倪。下面我想围绕非洲对乌克兰战争的回应，并在此基础上思考我们应该构建什么样的国际秩序。

非洲的外交站位

首先，确认一下非洲各国对乌克兰战争的立场。在上述联合国大会决议中，54 个非洲国家中赞成票的有 28 个国家，弃权 17 国，无投票 8 国，反对 1 国（厄立特里亚）。同样于 2022 年 4 月 7 日通过的联合国人权理事会要求停止俄罗斯理事国资格的决议中，赞成的只有 10 个国家，弃权 24 个国家、无投票 11 个国家以及 9 个国家表示反对。在俄入侵乌 1 年后的 2023 年 2 月 23 日的联合国大会决议中，虽然对俄罗斯的谴责有所抑制，但赞成 30 个国家、弃权 15 个国家、无投票 7 个国家、反对 2 个国家（厄立特里亚、马里），非洲各国的立场几乎没有改变。

值得注意的是，南非、塞内加尔、坦桑尼亚等地区大国在任何一项决议中都坚持弃权或无投票，而且尼日利亚、加纳、肯尼亚等在俄入侵乌克兰后的决议中赞成谴责俄罗斯，而在 4 月 7 日的决议中也转向了弃权和无投票。虽不能说非洲国家背弃了西方，但至少很多非洲国家没有采取西方所期望的行动。

南非以“不结盟”、“中立”等词汇表达自己的态度。众所周知，这是由尼赫鲁（印度前首相）、铁托（前南斯拉夫前总统）、纳塞尔（埃及前总统）等领导人倡议，在 20 世纪 60 年代提出的概念。第二次世界大战后陆续获得独立的国家作为第三世界团结在一起，为增强了在国际政治上的交涉力，同样，如今的非洲各国也似乎要以“不结盟”为旗帜团结在一起。

非洲国家很热衷于构筑自己的外交路线。2023 年 6 月中旬南非、塞内加尔、赞比亚、科摩罗的各总统和埃及、刚果共和国、乌干达代表访问乌克兰和俄罗斯，分别与泽伦斯基总统和普京总统举行会谈，并提出 10 项和平倡议。其内容并没有提出具体的交涉条件，只是提出了“倾听对方的话”、“通过外交途径解决问题”、“抑制纷争”、“根据联合国宪章接受国家主权”等原则论。泽伦斯基没有在意关于“遏制争端”的提议。

与中国、巴西、印度尼西亚提出的和平提案一样，非洲各国也在接受俄罗斯占领乌克兰领土的现状后提出停火。塞内加尔总统萨勒说：“我们不想与这场争端有同盟关系。非常明确的是，我们想要和平。这就是非洲的立场。”（6 月 17 日，英国《金融时报》）。

“先停止战争”的主张是乌克兰战争开始以来非洲各国一贯的态度。萨勒总统作为非洲联盟（AU）议长，在 2022 年 6 月也与普京总统进行了会谈，之后也发表了同样的发言。这个理由很清晰，因为乌克兰战争和西方对俄罗斯的制裁对非洲国家也造成了严重的经济打击。

许多非洲国家依赖从乌克兰和俄罗斯进口食物（特别是小麦和食用油）和肥料，由于战争和制裁明显导致进口渠道混乱，经济危机加剧。从 2000 年代到 2010 年代中期，非洲各国受到资源价格高涨的恩惠，实现了快速增长，但由于之后的价格下跌而受到了打击。而新冠疫情加上乌克兰战争，造成严重损失。在上述 10 项和平提案中，也加入了“消除隔阂，让横渡黑海的谷物交易重返市场”。

对国际秩序的不信任

2022 年 7 月，访问喀麦隆的法国总统马克龙批评那些不谴责俄罗斯的非洲国家，说他们“隐藏了真心”。据说喀麦隆的高官听到这一消息后透露说：“那不是欧洲战争吗？我们没有必要参与。”

（2023年7月7日，法国报纸《世界报》）。概括一下非洲对乌克兰战争的主张，大致就是“原因不在我们，我们还为此而痛苦，所以不要难为我们。”而对西方来说，明明是俄罗斯不对，为什么非洲国家却保持沉默。“原因不在我们，我们还为此而痛苦”的想法成了在以非洲为首的全球南方方的广泛共识。

这种共识之所以如此之广，是因为类似的问题层出不穷。例如，气候变化也适用于完全相同的模式。撒哈拉沙漠周边干燥的萨赫勒地区的干旱、洪水、反复袭击南部非洲的强烈气旋等，最近几年在非洲频繁报告气候变化造成的严重灾害。温室气体的压倒性比例来自西方发达国家、中国、印度和俄罗斯，非洲国家的排放量极少。但是，气候变化带来的损失比发达国家还要大。这一事实广为人知，但很难说发达国家采取的措施很到位。

2009年联合国气候变化框架公约第15届缔约国会议（COP15）承诺，到2020年为止，发展中国家每年提供1000亿美元的资金（哥本哈根协议），但没有按照承诺实施，非洲国家对此表示不满（2023年6月21日《世界报》）。虽然发达国家以保护生物多样性为由反对化石燃料等资源开发的呼声越来越高，但非洲各国对此也毫不掩饰其焦虑。

在非洲看来，西方发达国家才是“隐藏了真心”。之前的喀麦隆高官表示：“从伊拉克到利比亚，西方一直在说谎。”找借口进攻伊拉克的美国，在阐述基于法律支配的国际秩序时，听起来似乎有些空虚。2011年北约（北大西洋公约组织）以“负责保护的责任”为名对利比亚军事干预，并推翻卡扎菲政权，不仅使利比亚陷入了持续至今的内战状态，还使伊斯兰激进主义势力在西非蔓延。

为了在国际社会公平分配新型冠状病毒疫苗，制定了“新冠疫苗实施计划”（Covax Facility），但现实中富裕国家抢购疫苗，到非洲的只有微乎其微。遗憾的是，非洲各国对发达国家抱有不信任的事例不胜枚举。他们认为他们没有从现有的国际秩序中获得正当利益。

接近非洲

“国际秩序对霸权国有利，出现不平等也情有可原。”现实主义者或许会这样说。确实如此。如果霸权国有力量的话，可以抑制对国际秩序的不满。但今天，美国和西方发达国家不能忽视包括非洲国家在内的全球南方爆发的不满。最近，非洲的联合国投票行动受到关注，全球南方受到关注，反过来说，这是主导国际秩序的西方国家，特别是美国的力量相对减弱的表现。其事实被指出已经很久了，乌克兰战争使其更加明显化而已。

OECD（经合组织）各国在世界经济中的比重在近20年大幅减少。从20世纪60年代到2000年代中期，OECD各国占世界GDP（国内生产总值）总额的比例一直在8成左右，但之后急速下降，2020年为62%。毋庸置疑，其原因是以中国为首的新兴国家的经济增长。今后新兴国家也将以超过发达国家的速度持续经济增长。

再加上乌克兰战争给西方国家带来了严峻的课题。那就是俄罗斯是拥核国家。西方可以向乌克兰提供武器弹药，将俄罗斯逼入绝境。但这同时也会增加俄罗斯使用核武器的风险。如果使用核武器，直接受害者将是乌克兰和欧洲。要降低这一风险，只能朝着让战争结束的方向走。但是，这意味着承认目前俄罗斯占领的乌克兰领土。因此，对支持乌克兰的西方国家来说，很难提出结束战争。西方国家越是与俄罗斯和中国对立，如何拉拢全球南方国家就越发重要。因为如果没有这种支持，在国际社会的行动就无法确保正当性。而且，在围绕核问题的僵局中，作为连接呈对立状态的俄罗斯和乌克兰、以及西方各国的角色，全球南方占据重要地位。土耳其总统埃尔多安显然对这一点很有自觉，印度总理莫迪和巴西总统卢拉在最近的国际会议上受到厚待，正是出于对这种期待的表现。这几年，美国、欧盟、中国、俄罗斯等主要国家都加强了对非洲的接近。乌克兰战争爆发以来，其趋势更加明显。

最大的原因是非洲的前景。非洲大陆总人口目前不到 15 亿，但人口增长最快，预计本世纪末将与包括中国、印度在内的亚洲人口相当。人口增长意味着市场规模的扩大，因此与非洲建立友好关系对各国来说是重要的先行投资。非洲丰富的矿产资源也是促使与其加强关系的因素。不仅石油和天然气，钴和白金等非洲盛产的资源也很多，围绕这些资源主要国家间的竞争不断激化。日本自 1993 年以来定期召开“非洲开发会议（TICAD）”，最近各种国家都举行类似峰会形式的会议。众所周知，中国从 2000 年开始举办“中非合作论坛”（FOCAC），除此之外，欧盟、美国、俄罗斯、土耳其、韩国也召开了同样的会议。2023 年 7 月下旬，举办了第二届俄非峰会。最近，阿拉伯联合酋长国（UAE）和沙特阿拉伯等海湾国家也在增加在非的影响力。

以往在非洲，旧宗主国的欧洲各国，特别是英国和法国的影响极大。尤其是法国，通过被称为“法非特殊关系”的精英之间的密切关系，在独立后也发挥了决定性的影响力。但是，这种关系近年来发生了动摇。也是 2000 年代以来中国迅速深化与非洲关系，上述各个国家在非洲积极开展活动的结果。

取代法国，俄罗斯挺进非洲

在这种情况下，突然出现了接近俄罗斯的国家。中非、马里和布基纳法索都是原法国殖民地，独立后一直与法国保持密切关系，但近几年俄罗斯人军事顾问和私人军事企业瓦格纳集团与政权关系密切，致使与法国的关系迅速恶化。驻马里的法国军队以及联合国维和部队也被命令撤出马里。这三个国家的共同点都是国内存在纷争。马里和布基纳法索受到伊斯兰激进主义势力的攻击，中非也有多个武装势力在国内跋扈。无论哪个国家，执政方的实际支配领域都不到国土的一半。在这种情况下，法国从 2013 年以后派兵到马里和布基纳法索从事反恐活动，但未能取得充分的成果。在政权无法确保安全保障和对法国的不满越来越高涨的情况下，爆发了政变，掌握政权的军部远离法国而开始接近俄罗斯。

中非在 2013 年爆发内战，法国派兵负责管理治安，但在治安没有完全恢复的情况下，大部分都撤离回国。2016 年当选的总统与法国军队撤军前后加深了与俄罗斯的关系，以依靠俄罗斯收拾连任时（2020 年）的政治混乱为契机，瓦格纳军事集团开始负责总统警卫。

这三个国家的特点是，在短时间内政权和俄罗斯走得很近的事实自不必说，还在这一过程中爆发出了强烈的反法情绪。每个国家都在首都反复进行大规模的群众动员，对法国发出了激烈的咒骂，另一方面，为了寻求军事介入，悬挂俄罗斯国旗。

毫无疑问，在这个背景下有俄罗斯的情报战。在此期间，当地社交媒体频繁传出法国、法国军队、联合国维和部队“与恐怖分子勾结”等假消息。但是，这不是主要原因。法国派兵 5000 人规模的部队，却没能抑制住伊斯兰激进主义势力的活动，这是非常严峻的事实。在马里也部署了 1.3 万人规模的联合国维和部队，但平民的牺牲却在不断增加。这些事实造就了人们接受荒诞信息的基础，激化了反法国、反联合国情绪。可以说其根本问题在于殖民统治以来对法国的复杂想法起到了作用。

走向公正的国际秩序

非洲的行动是对西方的警告。乌克兰战争在进一步加深中俄和西方这一国际社会裂痕的同时，也凸显了南北之间的裂痕。“原因不在我们，我们还为此而痛苦”的认识在南方国家蔓延开来。加上中美对立，全球南方对现有国际秩序持怀疑态度。在新兴国家国力不断增长的情况下，对现有国际

秩序的不断提出异议也理所当然。在这样的异议中，也有像中国一样要求构筑以自己为中心的新的国际秩序的动向。另一方面，非洲各国围绕乌克兰战争的主张是纠正“原因不在我们，我们还为此而痛苦”的现状。这一请求既针对西方也针对俄罗斯。

认真应对这—问题是主导国际秩序的国家的责任和有效的解决方案。非洲等国之所以不赞同谴责俄罗斯，并不是因为他们积极支持俄罗斯的行动，而是因为他们不愿意毫无保留地赞同西方的主张。如果西方国家想得到包括非洲国家在内的全球南方的支持，就有必要重新审视国际秩序，使这些国家的声音得到更大的反映。为此应该做的事情有很多。例如，提高国际机构在全球南方的代表性是第一步，联合国安理会改革也必须在此方向进行探讨。

当下西方国家仍然主导着国际秩序，但只考虑自己就能维持它的时代已经结束。如果想在大框架内维持现有的国际秩序，就必须重新审视对全球南方来说也更加公正的做法。为了推进对气候变化的具有实效性的举措，另外，对西方来说若要不以毁灭性的形式结束乌克兰战争，以非洲为首的全球南方的理解和合作不可或缺。

[译自《中央公论》2023 年 9 月刊《急速成长的非洲所寻求的国际关系：掌握和平关键的全球南方》，本文经中央公论新社同意翻译转载。]

武内进一（博士）

东京外国语大学现代非洲地域研究中心教授

1962 年出生于兵库县。东京大学博士学位。著作有《现代非洲的纷争与国家》（三得利学艺奖）、《纷争、对立、暴力》（编著）、《面向社会人的现代非洲讲义》（合著）等。

